COPIA DE CONSULTA · DOCUMENTO PÚBLICO OFICIAL

# Sentencia C/316/25

| | |
|---|---|
| **Corte** | Corte Constitucional |
| **Tipo** | Sentencia de constitucionalidad |
| **Referencia** | C/316/25 |
| **Expediente** | D-15542 |
| **Fecha** | 2025-07-24 |
| **Sala** | Sala Plena |
| **Magistrado ponente** | José Fernando Reyes Cuartas |
| **Partes** | el parágrafo 2 del artículo 42 de la Ley 1551 de 2012 [1] (modificado por el artículo 2 de la Ley 2086 de 2021 |

## Temas que titula la Corte Constitucional

- Principio De Autonomia De Entidades Territoriales
- Principio De Proporcionalidad
- Principio De Autonomia Territorial En El Contexto De Un Estado Unitario
- Principio Unitario Del Estado Y Principio De Autonomia De Entidades Territoriales
- Entidades Territoriales
- Autonomia De Entidades Territoriales

## Resumen del caso (según la propia sentencia)

Municipios pagar la seguridad social en salud y riesgos laborales de sus ediles determinó que la medida que le impone a los entes territoriales cuya población supere los cien mil habitantes el pago de la seguridad social de los ediles

## Texto completo

C-316-25 TEMAS-SUBTEMAS Sentencia C-316/25 PRINCIPIO DE AUTONOMIA DE ENTIDADES TERRITORIALES -Se vulnera por norma que impone a los municipios pagar la seguridad social en salud y riesgos laborales de sus ediles en función del número de habitantes (...) la Corte determinó que la medida que le impone a los entes territoriales cuya población supere los cien mil habitantes el pago de la seguridad social de los ediles vulnera el principio de la autonomía territorial. De un lado, la Sala Plena evidenció que la disposición normativa desconoce la regla de decisión fijada en la Sentencia C-078 de 2018. Allí, la Corte reiteró que, si bien el legislador es competente para regular materias relativas al ejercicio de las funciones de los ediles y a las prerrogativas que su ejercicio comporta, ello no puede regularse en función del volumen poblacional, esto es, no es posible consagrar una garantía como la seguridad social en salud y riesgos laborales atendiendo el volumen poblacional, de suerte que no se satisfaga el criterio de la universalidad.

PRINCIPIO DE PROPORCIONALIDAD -Se vulnera por norma que impone a los municipios pagar la seguridad social en salud y riesgos laborales de sus ediles (...) la medida no respeta el principio de proporcionalidad. En particular, la Sala evidenció que la disposición no resulta necesaria porque el mismo propósito se puede alcanzar con otros medios menos gravosos en términos de respeto al principio de autonomía financiera y presupuestal de las entidades territoriales. A su vez, la medida tampoco superó el examen de proporcionalidad en sentido estricto. En efecto, la disposición le impone

una grave restricción a la autonomía de las entidades territoriales que no se encuentra compensada por la importancia de los propósitos perseguidos.

PRINCIPIO DE AUTONOMIA DE ENTIDADES TERRITORIALES -Facultad de los municipios de pagar la seguridad social de los ediles mediante recursos endógenos Este Tribunal reconoce la facultad de los entes territoriales de pagar los honorarios de los ediles mediante recursos endógenos (en los términos señalados en el inciso 3 del artículo 42 de la Ley 1551 de 2012, modificado por el artículo 1 de la Ley 2086 de 2021). De la misma manera, la Sala Plena encuentra que si los entes territoriales deciden, de manera autónoma, asumir el pago de los honorarios (en los términos consignados en la Sentencia C-078 de 2018), también puedan asumir, de manera autónoma y a través de los mismos recursos, el pago de la seguridad social Es de esa forma que se garantiza que el legislador puede concretar las competencias que la Constitución le entregó y, al mismo tiempo, se respeta la autonomía territorial en materia financiera de los recursos endógenos de los municipios.

PRINCIPIO DE AUTONOMIA TERRITORIAL EN EL CONTEXTO DE UN ESTADO UNITARIO -Reiteración de jurisprudencia PRINCIPIO UNITARIO DEL ESTADO Y PRINCIPIO DE AUTONOMIA DE ENTIDADES TERRITORIALES -Necesidad de armonizarlos PRINCIPIO DE AUTONOMIA DE ENTIDADES TERRITORIALES - Límites (...) el principio de autonomía de las entidades territoriales contenido en la Constitución de 1991 pretende promover la definición y ejecución libre de las políticas administrativas y fiscales por parte de los departamentos, los distritos y los municipios. Esta regla se fundamenta en la idea de que las autoridades locales conocen con mayor detalle las necesidades e intereses de sus comunidades y pueden gestionarlas de forma más eficiente en comparación con el gobierno central. A pesar de la importancia de este principio, el constituyente estableció algunos límites al ejercicio de esa autonomía.

ENTIDADES TERRITORIALES -Fuentes exógenas y endógenas de financiación ENTIDADES TERRITORIALES - Criterios para clasificar fuentes exógenas y endógenas de financiación La jurisprudencia constitucional ha empleado tres criterios para determinar si un ingreso o renta es exógeno o endógeno: formal, orgánico y material. El criterio formal impone constatar la definición que el legislador le dio al ingreso (artículos 150.12, 287, 300.4 y 313.4 de la Constitución). El criterio orgánico: “reside en identificar los órganos políticos que participan en su creación. Si para perfeccionar un determinado tributo es necesaria una decisión política de los órganos de representación local o regional, es procedente afirmar que se trata de un tributo de las entidades territoriales y no de una fuente nacional de financiación”. Finalmente, el criterio material establece que una renta o ingreso es endógeno: “si se recaudan integralmente en su jurisdicción y se destina a sufragar gastos propios de la entidad territorial”.

AUTONOMIA DE ENTIDADES TERRITORIALES -Intervención excepcional del legislador en fuentes endógenas de financiación (...) la intervención del legislador sobre la destinación de los recursos provenientes de fuentes endógenas de financiación de las entidades territoriales es excepcional. En efecto, como lo ha señalado la jurisprudencia, las razones que avalan la destinación legal de los recursos nacionales cedidos o transferidos a las entidades territoriales no sirven para justificar la injerencia del legislador en este tipo de recursos. Como ya se señaló, esta distinción cobra relevancia para efectos de determinar hasta qué punto el legislador puede intervenir en la regulación, destinación y manejo de dichos recursos, sin afectar la autonomía territorial.

CONTROL CONSTITUCIONAL DE MEDIDAS LEGISLATIVAS QUE TIENEN COMO EFECTO REGULAR RECURSOS ENDOGENOS DE ENTIDADES TERRITORIALES -Lineamientos metodológicos aplicables EDIL - Naturaleza (...) los ediles son servidores públicos como miembros de una corporación pública (las Juntas Administradoras Locales). De conformidad con el artículo 125 constitucional y el artículo 119 de la Ley 136 de 1994, los ediles son servidores públicos de elección popular, a partir de la circunscripción electoral que cada corregimiento o comuna del respectivo municipio realice. Sus funciones están descritas en el artículo 131 de la Ley 136 de 1994.

GASTOS DE FUNCIONAMIENTO -Definición GASTOS DE FUNCIONAMIENTO -Comprende gastos de seguridad social y riesgos laborales de ediles (...) los gastos de seguridad social y riesgos laborales de los ediles corresponden a gastos de funcionamiento, pues tienen por objeto atender las necesidades del municipio y se refieren, en principio, a gastos de personal. Además, no se trata de gastos de inversión ni de aquellos asociados al servicio de la deuda pública.

GASTOS DE FUNCIONAMIENTO -Se financian con ingresos corrientes de libre destinación de las entidades territoriales DERECHO A LA SEGURIDAD SOCIAL -Estado debe garantizar el ejercicio efectivo (...) es el Estado el obligado a dirigir, coordinar y controlar su efectiva ejecución. A su vez, este bien jurídico es: “un servicio público de carácter obligatorio”, el cual se garantizará:“a todos los habitantes”.

SISTEMA DE SEGURIDAD SOCIAL -Principios de universalidad y solidaridad (...) el régimen de prestaciones de la seguridad social en pensiones busca desarrollar el principio de solidaridad: “porque en este subsistema se da la práctica de la mutua ayuda entre las personas, las generaciones, los sectores económicos y las comunidades, bajo la protección del más fuerte hacia el más débil”. Asimismo, y en aplicación del principio de universalidad, ese esquema pretende extenderse a todos los habitantes del territorio nacional.

REPÚBLICA DE COLOMBIA CORTE CONSTITUCIONAL SENTENCIA C-316 de 2025 Referencia: expediente D-15542 Asunto: demanda de inconstitucionalidad contra el parágrafo 2 del artículo 42 de la Ley 1551 de 2012 [1] (modificado por el artículo 2 de la Ley 2086 de 2021 [2] ) Demandante:

Everaldo Lamprea Montealegre Magistrado sustanciador: José Fernando Reyes Cuartas Bogotá D.C., veinticuatro (24) de julio de dos mil veinticinco (2025) En ejercicio de sus atribuciones constitucionales y legales, en especial las previstas en el artículo 241.4 de la Constitución, y cumplidos todos los trámites y requisitos contemplados en el Decreto Ley 2067 de 1991, la Sala Plena de la Corte Constitucional profiere la siguiente:

SENTENCIA Síntesis de la decisión A la Corte Constitucional le correspondió decidir la demanda de inconstitucionalidad formulada en contra del parágrafo 2 del artículo 42 de la Ley 1551 de 2012 (modificado por el artículo 2 de la Ley 2086 de 2021). El demandante formuló un cargo relativo a la posible vulneración del principio de autonomía de las entidades territoriales derivado de la imposición a los municipios de más de cien mil habitantes del pago de la seguridad social en salud y riesgos laborales de sus ediles. Esto porque el legislador posiblemente interfirió en la destinación de los recursos endógenos de los entes territoriales , fuente de la cual se debe asumir dicha carga.

Respecto a la idoneidad del cargo formulado por la presunta vulneración de la autonomía territorial, la Sala Plena constató que el accionante presentó razones claras, ciertas, específicas, pertinentes y suficientes a fin de evidenciar la contradicción de la disposición demandada frente a lo dispuesto tanto en el artículo 287 de la Constitución como en la jurisprudencia constitucional relativa a la intervención excepcional del legislador en la destinación de los recursos endógenos de los municipios.

La Sala Plena estableció que el examen constitucional debía girar en torno al primer inciso del parágrafo 2 del artículo 42 de la Ley 1551 de 2012 (modificado por el artículo 2 de la Ley 2086 de 2021). Esto es así porque tanto de la lectura de la demanda como del escrito de subsanación se evidencia que el demandante solo reprochó la decisión del legislador de intervenir en la destinación de los recursos de los municipios para el pago de la seguridad social de los ediles, materia que está reglamentada solo en el primer inciso de esa disposición normativa.

Con el propósito de precisar el alcance de la disposición objeto de control, la Corte determinó que el pago de la seguridad social en salud y los riesgos laborales de los ediles a los que se refiere la disposición demandada deben ser cubiertos, en principio, con las rentas endógenas, conformadas por los ingresos corrientes de libre destinación.

El Tribunal formuló el siguiente problema jurídico: ¿el primer inciso del parágrafo 2 del artículo 42 de la Ley 1551 de 2012 (modificado por el artículo 2 de la Ley 2086 de 2021), desconoce la autonomía de los entes territoriales, consagrada en el artículo 287 de la Constitución, al establecer como obligación de los municipios cuya población supere los cien mil habitantes el deber de pagar la seguridad social en salud y los riesgos laborales a los ediles elegidos para conformar las Juntas Administradoras Locales de su jurisdicción? La Sala Plena resaltó la extraordinaria importancia de la autonomía territorial y destacó la deuda histórica frente al cumplimiento de las promesas que la Constitución de 1991 consagró en la materia. Adicionalmente, el Tribunal reiteró su jurisprudencia relacionada con: (i) la prohibición vinculante para el legislador de imponerle erogaciones a los entes territoriales respecto de sus recursos endógenos en función del número de habitantes; (ii) la intervención excepcional del legislador en los recursos endógenos de los entes territoriales, y (iii) las condiciones que debe cumplir una interferencia legislativa en la competencia de las entidades territoriales para decidir la destinación de los ingresos corrientes de los municipios. Más adelante, la Corte también abordó los principios de solidaridad y universalidad del Sistema de Seguridad Social.

Al realizar el examen de constitucionalidad, la Corte determinó que la medida que le impone a los entes territoriales cuya población supere los cien mil habitantes el pago de la seguridad social de los ediles vulnera el principio de la autonomía territorial.

De un lado, la Sala Plena evidenció que la disposición normativa desconoce la regla de decisión fijada en la Sentencia C-078 de 2018. Allí, la Corte reiteró que, si bien el legislador es competente para regular materias relativas al ejercicio de las funciones de los ediles y a las prerrogativas que su ejercicio comporta, ello no puede regularse en función del volumen poblacional, esto es, no es posible consagrar una garantía como la seguridad social en salud y riesgos laborales atendiendo el volumen poblacional, de suerte que no se satisfaga el criterio de la universalidad. En consecuencia, el Tribunal declaró inexequible la expresión "[e]n aquellos municipios cuya población sea superior a cien mil (100.000) habitantes," contenida en el inciso juzgado.

De otro lado, y al examinar si la medida supera el juicio fijado por la jurisprudencia constitucional para definir la validez de las intervenciones legislativas sobre las fuentes endógenas de las entidades territoriales, la Corte encontró que la medida tiene autorización en la Constitución. Conforme al artículo 123 de la Carta Política, aunque se trata de servidores públicos (porque están vinculados a una corporación pública), la vinculación de los ediles con el Estado no corresponde, en estricto sentido, a una vinculación laboral. Por ende, y aunque la Constitución se abstiene de establecer el carácter remunerado o gratuito de las actividades de los ediles [3] , no se puede desprender la conclusión según la cual los ediles, como servidores públicos, no sean titulares del derecho a la seguridad social.

No obstante, la medida no respeta el principio de proporcionalidad. En particular, la Sala evidenció que la disposición no resulta necesaria porque el mismo propósito se puede alcanzar con otros medios menos gravosos en términos de respeto al principio de autonomía financiera y presupuestal de las entidades territoriales. A su vez, la medida tampoco superó el examen de proporcionalidad en sentido estricto. En efecto, la disposición le impone una grave restricción a la autonomía de las entidades territoriales que no se encuentra compensada por la importancia de los propósitos perseguidos.

La Sala Plena puso de presente que, respecto del servicio público brindado por los ediles a un municipio o distrito, se reconoció la facultad de los entes territoriales de pagar sus honorarios mediante recursos endógenos (en los términos señalados en el inciso 3 del artículo 42 de la Ley 1551 de 2012, modificado por el artículo 1 de la Ley 2086 de 2021). Esto derivado del beneficio que reciben de manera exclusiva esos entes territoriales por el servicio prestado. Conforme a ello, el Tribunal determinó que el legislador también pueda consagrar (por mandato del artículo 48 superior) que, independientemente de que exista, o no, vínculo laboral -tal y como lo determina el parágrafo demandado-, si los entes territoriales de manera autónoma asumen el pago de los honorarios, también puedan asumir -a través de los mismos recursos- el pago de la seguridad social de sus ediles.

La Corte concluyó que, ciertamente, la ley no puede imponer a los entes territoriales el pago de la seguridad social de los ediles con recursos endógenos, por atentar ello contra su autonomía territorial. Pero ello no obsta para que autónomamente puedan hacerlo si ese es su querer, justamente en uso de la referida autonomía. De allí que se trate entonces de una autorización de pago y no de una imposición.

A partir de lo anterior, la Corte declaró exequible el primer inciso del parágrafo 2 del artículo 42 de la Ley 1551 de 2012, modificado por el artículo 2 de la Ley 2086 de 2021, bajo el entendido de que, el pago de la seguridad social en salud y riesgos laborales de los ediles, es una atribución de la entidad territorial, la cual ejercerá con base en su autonomía, pero que ciertamente no puede imponerse su pago mediante la ley como algo imperativo, al interferir ello con el principio de autonomía territorial.

I. ANTECEDENTES 1. En ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad, el 2 de octubre de 2023, Everaldo Lamprea Montealegre (como ciudadano y director jurídico de la Asociación Colombiana de Ciudades Capitales - Asocapitales) presentó una demanda en contra del parágrafo 2 del artículo 42 de la Ley 1551 de 2012, modificado por el artículo 2 de la Ley 2086 de 2021 [4] .

2. Mediante Auto del 4 de diciembre de 2023, el magistrado sustanciador inadmitió la demanda al advertir algunos yerros relacionados con los requisitos de certeza, especificidad y suficiencia [5] .

En consecuencia, se concedieron tres días para que se corrigiera la demanda. 3. Dentro del término para corregir la demanda, el 12 de diciembre de 2023 el actor presentó un escrito de subsanación [6] . Por Auto del 19 de enero de 2024, el despacho sustanciador admitió la demanda por el cargo denominado “ la configuración de una potencial omisión legislativa relativa en relación con los ingredientes normativos imperativos que deberían ser definidos para satisfacer el principio de la autonomía de las entidades territoriales y el criterio de sostenibilidad fiscal en una dimensión sustancial” [7] (cursiva propia de la cita).

4. Por Auto 1271 del 25 de julio de 2024, la Sala Plena de la Corte Constitucional declaró la nulidad de todo lo actuado dentro del expediente D- 15542, desde el Auto admisorio de la demanda de fecha 19 de enero de 2024, inclusive [8] . La Sala Plena estableció: “ la caracterización de un único cargo en el auto admisorio de la demanda, bajo la denominación omisión legislativa relativa, no permitió identificar la naturaleza autónoma de la acusación que, por la infracción de la autonomía territorial, fue propuesta por el demandante. Ello incidió en las posibilidades de la ciudadanía y de las instituciones para participar efectivamente en el proceso respecto de esa acusación” [9] .

5. Dando cumplimiento a lo dispuesto en el Auto 1271 del 25 de julio de 2024, mediante Auto del 9 de octubre de 2024, el magistrado sustanciador se pronunció nuevamente sobre el escrito de subsanación y admitió la demanda respecto del cargo por la presunta vulneración del principio de autonomía territorial consagrado en el artículo 287 de la Constitución . En la misma providencia, el magistrado solicitó algunas pruebas [10] y ordenó su fijación en lista, la notificación a la procuradora general de la Nación, la comunicación de la iniciación del proceso al presidente de la República, al presidente del Congreso de la República y a los ministerios de Hacienda y Crédito Público y del Interior. Igualmente, se invitó a participar a la Academia Colombiana de Jurisprudencia, a la Defensoría del Pueblo, a la Federación Nacional de Departamentos, a la Federación Colombiana de Municipios, al Centro Interdisciplinario de Estudios sobre Desarrollo (CIDER) de la Universidad de los Andes, a la Escuela Superior de Administración Pública (ESAP), a la facultad de Jurisprudencia de la Universidad del Rosario y a las facultades de Derecho de las Universidades de Antioquia, de Caldas, del Cauca, Externado de Colombia, ICESI, Autónoma de Bucaramanga, Industrial de Santander, Libre de Colombia (Seccional Bogotá), Nacional de Colombia (sede Bogotá), Pontificia Universidad Javeriana (sede Bogotá) y del Norte.

1. Texto de la norma demandada 6. A continuación se transcribe y se subraya la disposición demandada: “LEY 2086 DE 2021 “Por la cual se autoriza el reconocimiento de honorarios a los miembros de las Juntas Administradoras Locales del

país, y se dictan otras disposiciones" EL CONGRESO DE COLOMBIA DECRETA:

ARTÍCULO 2. Modifica el artículo 119 de la Ley 136 de 1994. El artículo 42 de la Ley 1551 de 2012 se modifica y adiciona, quedando así: Artículo 42. Juntas Administradoras Locales. En cada una de las comunas o corregimientos habrá una Junta Administradora Local, integrado por no menos de tres (3) ni más de nueve (9) miembros, elegidos por votación popular para periodos de cuatro (4) años, que deberán coincidir con el periodo del Alcalde y de los Concejos municipales.

(…) PARÁGRAFO 2. En aquellos municipios cuya población sea superior a cien mil (100.000) habitantes, los alcaldes garantizarán la seguridad social en salud y riesgos laborales de los ediles, con un ingreso base de cotización de un (1) salario mínimo legal mensual vigente y sin que esto implique vinculación laboral con la entidad territorial, a través de la suscripción de una póliza de seguros con una compañía reconocida oficialmente de conformidad con el reglamento que para tal efecto expida el Concejo Municipal.

En materia pensional los miembros de las Juntas Administradoras Locales gozarán de los beneficios establecidos por el artículo 26 de la Ley 100 de 1993. También deberá suscribirles una póliza de vida en los términos del artículo 68 de la Ley 136 de 1994.

Las Juntas Administradoras Locales tendrán hasta 80 sesiones ordinarias y 20 extraordinarias en el año; la ausencia injustificada en cada período mensual de sesiones a por lo menos a la tercera parte de ellas, excluirá al miembro de la Junta Administradora Local de los beneficios contemplados en el presente artículo.

Cuando concurran faltas absolutas de los miembros de las Juntas Administradoras Locales, quienes ocupen las vacantes tendrán derecho a los beneficios a que se refiere este artículo, desde el momento de su posesión y hasta que concluyan el periodo respectivo (…)".

2. La demanda 7. El ciudadano presentó como cargo de inconstitucionalidad el presunto desconocimiento del principio de la autonomía territorial consagrado en el artículo 287 de la Constitución. El demandante sostuvo que el legislador intervino en la destinación de los recursos endógenos de las entidades territoriales sin cumplir con los supuestos que establece la jurisprudencia constitucional para ello [11] .

8. El accionante precisó que la disposición acusada no determinaba la fuente con la que se garantizaría la seguridad social en salud y riesgos laborales de los ediles. Sin embargo, adujo que: "es indudable que -en la práctica- los recursos que deberán usar los alcaldes son endógenos" [12] .

El actor expuso que: (i) el pago de la seguridad social de los ediles constituye un gasto de funcionamiento; (ii) los gastos de funcionamiento de las entidades territoriales se deben financiar con sus ingresos corrientes de libre destinación; (iii) la intervención del legislador en estos rubros es excepcional por tratarse de recursos y rentas propias (endógenos); y (iv) la Corte Constitucional ha declarado la inexequibilidad de expresiones que obligan a las entidades territoriales a financiar nuevos gastos con ingresos corrientes de libre destinación [13] .

9. El peticionario aclaró que con la demanda no pretendía discutir el derecho a la seguridad social de los ediles y la correlativa obligación a cargo de las entidades territoriales. Por el contrario, sus reparos giraban en torno a: "la forma en la que el legislador impuso a las entidades territoriales asumir tal carga sin asignar una fuente de recursos, pues imposibilita que las entidades territoriales asignen o procuren los recursos necesarios para cumplir con la función del pago de seguridad social y riesgos laborales de los ediles" [14] .

Aseguró que la autonomía territorial resulta transgredida pero no debido al pago de esta prestación social a los ediles, sino por la falta de asignación y definición de los recursos para cubrir dicha responsabilidad (diferente a los recursos endógenos).

10. El solicitante advirtió que la intervención en las rentas o los ingresos endógenos de las entidades territoriales se encuentra permitida solo en tres situaciones y cuando estas satisfagan un juicio de proporcionalidad [15] .

El demandante concluyó que el legislador no satisfizo dichos supuestos cuando les ordenó a las entidades territoriales garantizar la seguridad social de los ediles con cargo a su presupuesto. Ello porque: "(i) la Constitución Política no autoriza ni ordena expresamente asumir a las entidades territoriales el pago de seguridad social a los ediles; (ii) la norma demandada no tiene como fin proteger el patrimonio de la Nación o mantener la estabilidad constitucional o macroeconómica interna o externa, y (iii) el pago de la seguridad social a los ediles es un asunto que no excede el ámbito municipal" [16] .

11. El actor le solicitó a este tribunal declarar la inexequibilidad del parágrafo 2 del artículo 42 de la Ley 1551 de 2012 (modificado por el artículo 2 de la Ley 2086 de 2021).

3. Pruebas recabadas durante el trámite de la demanda 12. A través de los numerales segundo y tercero del Auto del 9 de octubre de 2024 se le solicitó a la Federación Nacional de Municipios y a los alcaldes de los municipios de Apartadó y Turbo (Antioquia); Magangué y Turbaco (Bolívar); Duitama (Boyacá); Florencia (Caquetá); Quibdó (Chocó); Girardot, Fusagasugá y Zipaquirá (Cundinamarca); Pitalito (Huila); Maicao y Riohacha (La Guajira); Ciénaga (Magdalena); Ipiales y Tumaco (Nariño); Ocaña (Norte de Santander); Dosquebradas (Risaralda); Sincelejo (Sucre), y Buenaventura, Buga, Cartago y Tuluá (Valle del Cauca) que, en el término de diez días contados a partir de la notificación del auto admisorio de la demanda, remitieran un informe en el que suministraran información sobre: (i) la forma en que los diferentes municipios financian los gastos previstos en la disposición demandada y (ii) las principales dificultades que ha supuesto su implementación. A continuación, en la tabla 1 , se sintetiza el sentido de las respuestas recibidas en el despacho del magistrado sustanciador.

Tabla 1 . Síntesis de las respuestas dadas por la Federación Nacional de Municipios y los alcaldes de varios municipios al Auto del 9 de octubre de 2024 Entidad Síntesis Federación Nacional de Municipios [17] 1.

La principal fuente de financiación para que los territorios atiendan los 18 sectores señalados en el artículo 76 de la Ley 715 de 2001 son los recursos de la asignación de Propósito General del Sistema General de Participaciones (en adelante SGP).

2. Con base en lo dispuesto en el capítulo tercero de la Ley 715 de 2001, la distribución de la bolsa de Propósito General del SGP corresponde a solo el 11,6%, previo descuento del 4% de las asignaciones especiales, y cuya destinación específica debe dirigirse a 18 sectores. Por ende, el porcentaje de libre inversión en los municipios es únicamente de 5, 9% con respecto a todo el SGP.

3. Del 5,9% de la bolsa de libre inversión, las administraciones municipales deben disponer de estos recursos para responder a las necesidades de servicios públicos, tomar las medidas necesarias para la preservación del medio ambiente, prestar asistencia técnica agropecuaria, promover programas de vivienda de interés social, prevenir y atender desastres de su jurisdicción, financiar inspecciones de policía, brindar servicios de restaurante escolar y en materia de población vulnerable, establecer programas de apoyo integral a estos grupos, entre otras acciones establecidas en la Ley 715 de 2001.

Municipio de Dosquebradas (Risaralda) [18] 1. El Municipio de Dosquebradas asumirá los gastos derivados de la implementación de las disposiciones objeto de la demanda mediante recursos propios. Este financiamiento no genera un impacto fiscal negativo, ya que, en todo momento, el impacto fiscal debe ser compatible con el Marco Fiscal de Mediano Plazo.

2. No se evidencian dificultades que obstaculicen su ejecución. Distrito Especial, Industrial, Portuario, Biodiverso y Ecoturístico de Buenaventura [19] No se ha dado cumplimiento a lo concerniente con el pago de la seguridad social de los ediles porque: “no existe claridad sobre la procedencia de tramitar la seguridad social de los mismos” [20] .

Municipio de Magangué (Bolívar) [21] 1. Teniendo en cuenta que la norma demandada no prevé la fuente de financiación de la carga impuesta al ente territorial (de garantizar la seguridad social en salud y riesgos laborales de los ediles), el municipio debe cumplir con dicho mandato a través de los recursos de ingresos corrientes y libre destinación.

2. El municipio evidenció tres dificultades: (i) el ente territorial se encuentra sometido a las disposiciones de la Ley 550 de 1999. Por ende, la imposición normativa demandada representa un gasto adicional. Además, (ii) se trata de un gasto frente a unas personas que la misma norma advierte no tienen vínculo laboral con el ente territorial, y (iii) algunos ediles se reúsan a suministrar los datos personales necesarios para la compra de la póliza de salud, bajo el argumento de que perderían algunos beneficios otorgado por el Gobierno Nacional y, en consecuencia, serían retirados del Sisbén.

Municipio de Tuluá (Valle del Cauca) [22] Al momento de la remisión de la respuesta (22 de octubre de 2024), en el municipio no se habían realizado las elecciones para las Juntas Administradoras Locales. En consecuencia, no existía una apropiación para cubrir erogaciones que comprometieran a esa corporación.

Municipio de Florencia (Caquetá) [23] 1. El municipio cuenta con 40 ediles posesionados (39 se encuentran en ejercicio), y se cancela seguridad social y ARL a la totalidad de los miembros de las Juntas Administradoras Locales. Esto a través de sus recursos propios.

2. No se advirtió alguna dificultad para asumir dicho gasto. Cartago (Valle del Cauca) [24] 1. El municipio cancela seguridad social y ARL a los ediles a través de recursos propios.

2. No se advirtió alguna dificultad para asumir dicho gasto. Zipaquirá (Cundinamarca) [25] 1. El municipio cancela seguridad social y ARL a los ediles a través de ingresos corrientes de libre destinación. A su vez, reconoce el pago de honorarios a razón de 1 UVT por asistencia a sesión, previo el lleno de los requisitos de ley.

2. Como única dificultad en la implementación del parágrafo 2° se tiene que, en materia pensional, tanto la Ley 1551 de 2012 como la Ley 2086 de 2021 no previeron de manera expresa la aplicación de lo consignado en el inciso segundo del parágrafo mencionado. Además, de la no existencia de reglamentación del artículo 26 de la Ley 100 de 1993, respecto de cómo dar aplicación del Fondo de Solidaridad Pensional.

Pitalito (Huila) [26] 1. El municipio cancela seguridad social y ARL a los ediles a través de recursos propios. 2. Frente a las principales dificultades que ha supuesto la implementación de la imposición de dicha carga, mencionó las limitaciones presupuestales de la entidad territorial. El municipio ha transitado en los últimos años por categoría quinta, cuarta, tercera, y cuenta con más de 135.000 habitantes según proyecciones del DANE.

Guadalajara de Buga (Valle del Cauca) [27] La Secretaría Municipal de Planeación informó que no podía dar respuesta a la solicitud porque “este despacho no es competente ni idóneo para otorgar la información requerida referente a los gastos que surgen a raíz de la disposición de una demanda y su implementación” [28] .

Fuente: elaboración propia 4. Intervenciones 13. Durante el término de fijación en lista, la Corte recibió tres escritos. Uno de ellos manifiesta su no interés en intervenir en el presente trámite de constitucionalidad [29] . Los otros dos le solicitan a la Corte Constitucional declarar inexequible la norma demandada. El sentido de las intervenciones se sintetiza en la tabla 2 .

Tabla 2 . Síntesis de las intervenciones Intervenciones Síntesis Sentido de la decisión Academia Colombiana de Jurisprudencia [30] Frente al cargo por vulneración al principio de autonomía territorial y a partir de la transcripción de varios apartados de algunas sentencias de este tribunal, señaló: (i) el pago de la seguridad social para los ediles dispuesto

en la norma demandada constituye un gasto de funcionamiento; (ii) de conformidad con lo dispuesto en el artículo 3º de la Ley 617 de 2000, los gastos de funcionamiento de las entidades territoriales se financian con sus ingresos corrientes (fuentes endógenas); (iii) la intervención del legislador en este tipo de fuentes de financiación -endógenas-, por ser rentas propias de las entidades territoriales, está limitada y solo podrá hacerse de manera general y excepcional; (iv) existen antecedentes de declaratoria de inconstitucionalidad en casos en que se obliga a las entidades territoriales a financiar gastos con rentas propias de libre destinación; (v) la intervención del legislador en los recursos propios de las entidades territoriales, en el caso de la norma demandada, se torna inconstitucional porque se trata de una medida que no es proporcional y vulnera el principio de la autonomía territorial que le otorga a estas entidades el derecho de administrar sus propias rentas, y (vi) el legislador intervino en la destinación de las fuentes endógenas de financiación de las entidades territoriales sin el cumplimiento de los requisitos establecidos para ello en el ordenamiento jurídico.

Inexequibilidad Defensoría del Pueblo [31] A partir del recuento de la jurisprudencia constitucional en relación con la autonomía territorial y la destinación de los recursos endógenos, adujo que este principio superior: “implica que tienen derecho a disponer de los recursos que perciben en razón a sus rentas, lo que trae consigo que las entidades territoriales descentralizadas tengan la libertad de tener sus respectivos mecanismos presupuestales y de planeación” [32] .

Adicionalmente, destacó la limitación del Congreso de la República para intervenir de manera excepcional los recursos endógenos territoriales, caso en el cual se deberán cumplir algunos presupuestos que justifiquen la necesidad de intervención del legislador (presupuestados en la Sentencia C-262 de 2015).

Asimismo, mencionó la jurisprudencia relevante cuando se trata de leyes que implican impacto fiscal y por ende gasto a los municipios [33] . A partir de lo anterior, concluyó que la disposición objeto de análisis no cumple con los parámetros fijados por en la Sentencia C-262 de 2015 por las siguientes razones: (i) la Constitución no autoriza ni ordena a los municipios el reconocimiento de pagos a los ediles; (ii) la iniciativa legislativa en la que se obliga a los municipios con poblaciones superiores a los cien mil (100.000) habitantes a pagar honorarios a los ediles, no está orientada a amparar el patrimonio público o preservar la estabilidad constitucional o macroeconómica interna o externa, y (iii) el pago de honorarios a los ediles es un asunto que no excede el ámbito municipal, razón por la cual tampoco se cumple esta tercera condición.

Finalmente, advirtió que, al tratarse de una norma en la que se ordena gasto, la misma antes de su promulgación debió contar con un estudio de impacto fiscal, en el que se evaluaran los efectos que puede generar en las finanzas de los municipios. Sin embargo, una vez revisadas las gacetas del Congreso de la República aportadas por el accionante a la demanda se pudo evidenciar que el órgano legislativo no realizó el análisis del impacto fiscal o la revisión de la fuente de financiación, lo que también vulneraría el principio de autonomía territorial. Para este ente, se incumplieron las reglas constitucionales reconocidas en la Sentencia C-075 de 2022 relacionadas con el contenido y alcance del deber de análisis de impacto fiscal de iniciativas legislativas que imponen gastos a las entidades territoriales y le solicitó a la Corte tener en cuenta lo anterior al momento de analizar de fondo el presente asunto.

Inexequibilidad Fuente: elaboración propia 5. Concepto del procurador general de la Nación [34] 14. El procurador general de la Nación le solicitó a la Corte declarar la exequibilidad condicionada de la disposición normativa demandada bajo el entendido de que se trata de una facultad de la entidad territorial, sin distinción de los municipios en razón de su población [35] .

15. El procurador realizó un recuento sobre el marco constitucional y normativo de las Juntas Administradoras Locales y las funciones que ejecutan los ediles, así como de la autonomía territorial y la jurisprudencia constitucional que se ha pronunciado al respecto. A partir de lo anterior, adujo que: “la obligatoriedad impuesta en materia de seguridad social y riesgos laborales para los ediles en municipios con más de cien mil (100.000) habitantes (…) es una injerencia

desproporcionada del legislador en las competencias de las entidades territoriales” [36] . Esto porque se impuso un gasto específico sin atender las particularidades financieras de cada municipio, lo que impacta en la capacidad de autogestión y planificación presupuestal de las administradoras locales.

16. Más adelante, el procurador afirmó que: “la norma en cuestión establece una carga económica diferenciada según el tamaño poblacional del municipio, sin que se sustente de manera objetiva por qué esta medida debe aplicarse exclusivamente a aquellos [municipios] con más de cien mil (100.000) habitantes” [37] . A su vez, que: “la imposición de un criterio poblacional sin un análisis detallado de la capacidad fiscal de cada municipio genera una afectación desproporcionada en la autonomía presupuestal y financiera de las entidades territoriales. Esta distinción, un tanto arbitraria, puede generar un impacto entre los municipios, afectando la capacidad de algunos para cumplir con otras obligaciones esenciales derivadas de su autonomía administrativa” [38] .

17. Como tercera razón, el procurador sostuvo que: “la imposición de una carga económica sin un análisis claro sobre su impacto a largo plazo en las finanzas municipales puede comprometer la estabilidad financiera de los municipios afectados. Esto es especialmente problemático, si se tiene en cuenta que los recursos municipales son limitados y deben destinarse a múltiples obligaciones de interés local, como educación, salud, infraestructura y seguridad ciudadana” [39] .

18. El procurador concluyó que: “la falta de una justificación constitucional clara, la afectación de fuentes endógenas de financiación, el impacto diferenciado en los municipios y la vulneración directa a la planificación financiera de las entidades territoriales confirman que la norma en cuestión no solo es desproporcionada, sino también compromete el ejercicio legítimo de la autonomía de los entes territoriales, desnaturalizando su facultad de autogobierno y administración de recursos” [40] .

II. CONSIDERACIONES 1. Competencia 19. Según lo dispuesto en el artículo 241.4 de la Constitución, este tribunal es competente para conocer y decidir la demanda de inconstitucionalidad de la referencia.

2. Primera cuestión previa: examen de aptitud de la demanda [41] 20. La Corte Constitucional ha establecido un sistema de filtros para la admisión y decisión de fondo de las acciones públicas de constitucionalidad.

Este esquema de filtros evita las demandas temerarias, racionaliza el ejercicio del derecho político a demandar la constitucionalidad de las leyes y cualifica deliberativamente el proceso de control de constitucionalidad. Como ha señalado la Corte, se trata de una manifestación del carácter rogado del control de constitucionalidad, de una carga mínima de quien ejerce el derecho político a demandar las leyes y de una dimensión del principio democrático que se concreta en la presunción de constitucionalidad de los actos normativos proferidos por el legislador.

21. Ese sistema de filtros se basa en los requisitos que deben satisfacer las demandas de inconstitucionalidad. Además de los elementos generales establecidos en el artículo 2 del Decreto 2067 de 1991 (objeto de la demanda, concepto de la violación y fundamento de la competencia), la jurisprudencia definió las condiciones mínimas que debe observar el concepto de la violación: (i) el señalamiento de las disposiciones de la Constitución que se consideran infringidas; (ii) la descripción del contenido normativo de las disposiciones constitucionales que riñe con las normas demandadas, y (iii) la exposición de los argumentos por los cuales las disposiciones normativas atacadas son contrarias a la Constitución. Estos últimos argumentos deberán ser claros, ciertos, específicos, pertinentes y suficientes [42] .

22. En cuanto al requisito de la claridad , la Corte Constitucional ha indicado que este se refiere a la existencia de un hilo conductor en la argumentación que le permita al lector la comprensión del contenido de la demanda [43] . La exigencia de certeza implica que el actor formula cargos contra una norma real, existente y que tenga conexión con la disposición acusada. De manera que se excluyen las demandas que se basan en las simples deducciones del demandante [44] .

El requerimiento de especificidad hace alusión a que el ciudadano debe proponer, al menos, un cargo constitucional concreto y directamente relacionado con las disposiciones que se acusan. Eso significa que no se admiten razonamientos vagos o indeterminados [45] . En cuanto a la pertinencia , la Corte ha establecido que esta se relaciona con la existencia de reproches basados en la confrontación de una norma de la Constitución con el contenido normativo de la disposición demandada. En consecuencia, las premisas no deben ser de orden legal o doctrinario ni expresar meros puntos de vista subjetivos del accionante [46] . Finalmente, el criterio de suficiencia guarda relación con la exposición de los elementos de juicio necesarios para llevar a cabo un juicio de constitucionalidad y con el empleo de argumentos que despierten una duda mínima sobre la constitucionalidad de la disposición atacada; de manera que la demanda tenga un alcance persuasivo y ponga en duda la presunción de constitucionalidad de las leyes [47] .

23. La Sala Plena constata que, tanto en el escrito de la demanda como en el de corrección, el actor formuló un cargo por el presunto desconocimiento de la autonomía territorial derivado del deber impuesto por el legislador a los municipios cuya población supere los cien mil habitantes de asumir el pago de la seguridad social en salud y los riesgos laborales de los ediles.

24. La Corte encuentra que los argumentos del accionante en contra de la disposición demandada son claros y se formularon en conexión directa, concreta y específica con las normas constitucionales que fueron propuestas en la demanda como parámetro de constitucionalidad. En efecto, el actor expuso que la disposición demandada desconocía tanto el artículo 287 de la Constitución como la jurisprudencia constitucional que habilita de manera excepcional la intervención del legislador en los recursos endógenos de los entes territoriales.

Adicionalmente, el cargo propuso un juicio de contraste específico entre esa norma constitucional y la norma acusada. Además, se indicó el contenido normativo preciso de la Constitución que resultaba contrario a las normas específicas objeto de la demanda (autonomía territorial). Lo anterior, derivado del ejercicio que realizó el ciudadano de contrastar si la medida acusada superaba, o no, las dos etapas del juicio fijado por el precedente de este tribunal para la intervención excepcional del Congreso de la República en tales recursos.

25. Por las anteriores razones, se concluye que los argumentos formulados en la demanda son suficientes para decidir de fondo el cargo formulado contra el parágrafo 2 (parcial) del artículo 42 de la Ley 1551 de 2012.

3. Segunda cuestión previa: el sentido de la acusación y la disposición objeto de control 26. El demandante identificó como disposición objeto de control la totalidad del parágrafo 2 del artículo 42 de la Ley 1551 de 2012 (modificado por el artículo 2 de la Ley 2086 de 2021). No obstante, la Sala Plena advierte que los reproches del actor recayeron exclusivamente sobre el primer inciso del parágrafo: el deber de los municipios, cuya población sea superior a cien mil habitantes, de garantizar el pago de la seguridad social en salud y los riesgos laborales de los ediles.

27. En efecto, de la lectura tanto de la demanda como del escrito de subsanación se evidencia que el demandante solo reprochó que el legislador interviniera en la destinación de los recursos endógenos de esos municipios.

Para ello, el ciudadano mencionó: (i) la diferenciación que el precedente constitucional ha hecho entre los recursos exógenos y endógenos de los entes territoriales; (ii) la regla según la cual el pago de la seguridad social en salud y los riesgos laborales de los ediles se debe hacer con cargo a los recursos endógenos de los municipios porque se trata de gastos de funcionamiento (que, a su vez, corresponden a ingresos corrientes de libre destinación); (iii) las tres causales con las cuales este tribunal ha habilitado de manera excepcional la intervención del legislador en los recursos territoriales endógenos; (iv) el hecho de que la obligación para que los municipios cuya población supere los cien mil habitantes de pagar la seguridad social en salud y riesgos laborales no supera tal estándar; y (v) la decisión previa de la Corte en la que declaró contrarias a la Constitución las expresiones normativas que obligaban a las entidades territoriales a financiar los honorarios de los ediles con los ingresos corrientes de libre destinación (Sentencia C-078 de 2018).

28. En consecuencia, el examen constitucional girará en torno al primer inciso del parágrafo 2 del artículo 42 de la Ley 1551 de 2012 (modificado por el artículo 2 de la Ley 2086 de 2021).

4. Problema constitucional y estructura de la decisión 29. Con fundamento en las consideraciones precedentes, la Sala Plena debe resolver el siguiente problema jurídico.

30. ¿El primer inciso del parágrafo 2 del artículo 42 de la Ley 1551 de 2012 (modificado por el artículo 2 de la Ley 2086 de 2021), desconoce la autonomía de los entes territoriales, consagrada en el artículo 287 de la Constitución, al establecer como obligación de los municipios, cuya población supere los cien mil habitantes, el deber de pagar la seguridad social en salud y los riesgos laborales a los ediles elegidos para conformar las Juntas Administradoras Locales de su jurisdicción? 31.

Para resolver la cuestión planteada, la Corte seguirá el siguiente orden. Inicialmente, se referirá la fuente de los recursos que los municipios pueden destinar para cubrir los gastos de la seguridad social de los ediles ( sección 5 ). Más adelante, reiterará la autonomía de las entidades territoriales ( sección 6 ). Finalmente, analizará el carácter universal y solidario de la seguridad social ( sección 7 ). Con fundamento en lo anterior, evaluará la constitucionalidad de la medida y adoptará las decisiones correspondientes ( sección 8 ).

5. L a fuente de los recursos que los municipios pueden destinar para cubrir los gastos de la seguridad social de los ediles. Reiteración de jurisprudencia 32.

Con el propósito de precisar el alcance de la disposición objeto de control, la Corte encuentra necesario establecer con cargo a qué tipo de recursos los municipios cuya población supere los cien mil habitantes deben asumir, en principio, el pago de los gastos relativos a la seguridad social en salud y los riesgos laborales de los ediles. Con tal propósito, la Corte (5.1) reiterará brevemente la distinción entre rentas endógenas y exógenas. Luego de ello (5.2) caracterizará la naturaleza de los gastos de seguridad social de los ediles. A continuación, concluirá que, conforme la regulación vigente (5.3) el pago de la seguridad social en salud y los riesgos laborales de los ediles a los que se refiere la disposición demandada deberán ser cubiertos con las rentas endógenas, conformadas por los ingresos corrientes de libre destinación.

5.1. Los criterios para diferenciar entre las rentas endógenas y exógenas 33. Las entidades territoriales cuentan con dos tipos de fuentes de financiación [48] . Las primeras han sido denominadas fuentes exógenas , dado que provienen de transferencias de los recursos de la Nación o de la participación en los recursos del Estado -como los provenientes de las regalías-. Las segundas, o fuentes endógenas , son aquellas que se originan en la jurisdicción de la respectiva entidad, en virtud de un esfuerzo propio, por decisión política de las autoridades locales o seccionales [49] .

34. La jurisprudencia constitucional ha empleado tres criterios para determinar si un ingreso o renta es exógeno o endógeno: formal, orgánico y material [50] . El criterio formal impone constatar la definición que el legislador le dio al ingreso (artículos 150.12, 287, 300.4 y 313.4 de la Constitución) . El criterio orgánico : “ reside en identificar los órganos políticos que participan en su creación. Si para perfeccionar un determinado tributo es necesaria una decisión política de los órganos de representación local o regional, es procedente afirmar que se trata de un tributo de las entidades territoriales y no de una fuente nacional de financiación” [51] . Finalmente, el criterio material establece que una renta o ingreso es endógeno: “si se recaudan integralmente en su jurisdicción y se destina a sufragar gastos propios de la entidad territorial” [52] .

35. Adicionalmente, la Corte ha sostenido que los ingresos o rentas exógenas de las entidades territoriales son: “a manera de ejemplo, los aportes y las participaciones que la nación le trasfiere a un distrito o municipio” [53] .

Por su parte, los ingresos o rentas endógenas de las entidades territoriales se conforman, entre otras, de: “los recursos provenientes de la explotación de bienes de propiedad de la entidad territorial o de los ingresos derivados de sus propios

impuestos, tasas o contribuciones” [54] .

5.2. Los gastos relativos al pago de la seguridad social de los ediles son gastos de funcionamiento 36. Según el artículo 123 de la Constitución, los ediles son servidores públicos como miembros de una corporación pública (las Juntas Administradoras Locales). De conformidad con el artículo 125 constitucional y el artículo 119 de la Ley 136 de 1994, los ediles son servidores públicos de elección popular, a partir de la circunscripción electoral que cada corregimiento o comuna del respectivo municipio realice [55] .

Sus funciones están descritas en el artículo 131 de la Ley 136 de 1994. 37. El Estatuto Orgánico de Presupuesto determina que la programación integral de presupuesto incluye, entre otros, los gastos de inversión y de funcionamiento. Estos gastos constituyen aquellos requeridos para cubrir las exigencias técnicas y administrativas que sean necesarios para la ejecución y operación de los gastos de inversión, de conformidad con los procedimientos y normas legales vigentes [56] . Los decretos nacionales de liquidación de presupuesto han definido en numerosas oportunidades los gastos de funcionamiento como: “aquellos gastos que tienen por objeto atender las necesidades de los órganos para cumplir a cabalidad con las funciones asignadas en la Constitución Política y la Ley” [57] . Entre tales gastos se encuentran los gastos de personal que, según tales decretos “[s]on los gastos asociados con el personal vinculado laboralmente con el Estado a través de una relación legal/reglamentaria o de una relación contractual laboral” [58] .

38. Precisamente la jurisprudencia del Consejo de Estado ha delimitado los gastos de funcionamiento acudiendo a la definición que de ellos se hace en los decretos de liquidación de presupuesto [59] . Ha indicado, además, que esa definición es aplicable a los entes territoriales [60] .

Igualmente, en sentencias del 13 de mayo de 2010 [61] y 19 de abril de 2021 [62] , esa Corporación precisó que los gastos de funcionamiento hacen alusión a aquellas erogaciones que deben realizar las entidades públicas para garantizar el normal funcionamiento de su aparato administrativo [63] .

39. A su vez, conforme al Catálogo de Clasificación Presupuestal de la Dirección General del Presupuesto Público Nacional del Ministerio de Hacienda y Crédito Público [64] , dentro de los “Gastos de las entidades territoriales” aparece el pago de honorarios a ediles en la categoría de “remuneraciones no constitutivas de factor salarial” , dentro del concepto de “gastos de personal” y “gastos de funcionamiento” [65] (negrilla fuera de texto).

40. De lo expuesto, se desprende que los gastos de seguridad social y riesgos laborales de los ediles corresponden a gastos de funcionamiento, pues tienen por objeto atender las necesidades del municipio y se refieren, en principio, a gastos de personal. Además, no se trata de gastos de inversión ni de aquellos asociados al servicio de la deuda pública.

5.3. El pago de la seguridad social de los ediles debe realizarse, por regla general, con cargo a los ingresos corrientes de libre destinación de los municipios 41.

El artículo 358 de la Constitución dispone que los ingresos corrientes son los constituidos por los ingresos tributarios y no tributarios, exceptuando los recursos de capital. Sin embargo, la Carta Política no define el concepto de ingresos corrientes de libre destinación , asunto que le corresponde al legislador.

42. El artículo 3 de la Ley 617 de 2000 establece que los gastos de funcionamiento de las entidades territoriales se deben financiar con sus ingresos corrientes de libre destinación . El parágrafo 1 de esa norma dispone que los ingresos corrientes de libre destinación corresponden a los ingresos corrientes de los que se excluyen las rentas de destinación específica [66] .

43. El artículo 27 del Estatuto Orgánico de Presupuesto establece que los ingresos corrientes son tributarios y no tributarios [67] . Los ingresos tributarios se componen de impuestos directos e indirectos [68] .

Los ingresos no tributarios comprenden las tasas, las multas, las contribuciones [69] , las rentas [70] y las transferencias (del Sistema General de Participaciones [71] y del Sistema General de Regalías [72] ). No todos los ingresos no tributarios son recaudados dentro de la jurisdicción de los entes territoriales. Este es el caso de las transferencias, las cuales realiza el Gobierno Nacional para fines específicos establecidos tanto en la Constitución como en la ley. Sin embargo, estas sí se destinan a sufragar los gastos de la entidad territorial.

44. Los gastos de funcionamiento se deben financiar con los ingresos corrientes de libre destinación de las entidades territoriales. Según lo indicó la Sentencia C-078 de 2018, dichos ingresos corresponden a rentas propias de las entidades territoriales [73] . Por ende, se puede concluir que, por regla general, el pago de la seguridad social de los ediles debe ser cubiertos con recursos de naturaleza endógena.

6. La autonomía de las entidades territoriales. Reiteración de jurisprudencia 45. A continuación, la Corte Constitucional abordará la autonomía territorial y algunos debates adelantados por la Asamblea Nacional Constituyente sobre la organización territorial y la división política del país ( sección 6.1 ) [74] . Luego, determinará el alcance del régimen constitucional y legal de las fuentes de financiación de los entes territoriales ( sección 6.2 ). Por último, reiterará las reglas jurisprudenciales para la intervención excepcional del legislador sobre las fuentes endógenas de las entidades territoriales ( sección 6.3 ).

6.1. La organización territorial y la división política de Colombia según la Constitución de 1991 46. La Constitución de 1991 organiza a Colombia como república unitaria [75] , descentralizada [76] y con autonomía de sus entidades territoriales [77] . Según la jurisprudencia de este Tribunal, dicha configuración busca: “ fortalecer la unidad desde la diversidad, mediante el reconocimiento de la variedad biológica, política, jurídica, territorial, religiosa. Es la concepción de la unidad como el todo que necesariamente se integra por las partes y no la unidad como bloque monolítico” [78] .

47. El modelo concebido por el Constituyente de 1991 difiere del Estado unitario centralizado. En efecto, el actual modelo busca: “hacer efectivo el respeto de la identidad comunitaria local a través de su autodeterminación, pero sin desconocer su sujeción al ordenamiento superior, que le da cohesión al Estado” [79] . La unidad nacional y la autonomía territorial: “no son, pues, conceptos antagónicos; por el contrario, se implican mutuamente” [80] .

48. La jurisprudencia de este Tribunal ha destacado cómo los debates sobre el ordenamiento territorial no son una discusión acabada [81] . Por décadas, Colombia ha deliberado sobre cuál es la mejor manera de dividir política y administrativamente al Estado para cumplir a cabalidad los presupuestos dogmáticos de la Constitución de 1991. Entre otras discusiones, se han oído propuestas de transitar hacia un país de regiones, y se han materializado a través de los años transformaciones importantes en materia de ordenamiento territorial. Desde la elección popular de alcaldes y gobernadores, al cambio del centro de impulsión política a nivel territorial del departamento al municipio. No obstante, persiste una deuda histórica frente a la asignación real de competencias a los territorios.

49. Los debates de la Asamblea Nacional Constituyente fueron arduos en ese sentido, e ilustran una discusión que, aunque no esté cerrada del todo, sí tuvo una definición clara por parte del constituyente: establecer un modelo unitario de Estado, pero en el que se fortalecería la autonomía y descentralización territorial [82] .

El artículo 1 de la Constitución, así lo expresa con claridad: Colombia es un Estado Social de Derecho organizado en forma de república unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales.

50. El modelo de Estado unitario ha sido un rasgo constante en la arquitectura constitucional colombiana. La Asamblea Nacional Constituyente -que dio lugar a la Constitución de 1991- buscó reivindicar este modelo de Estado con atenuantes significativos al centralismo radical que caracterizó la vida republicana gobernada por la Constitución de 1886. Desde los primeros debates [83] , la Asamblea se decantó por mantener la forma de Estado unitario anclado a un

modelo de descentralización territorial que garantizara un importante grado de autonomía política y económica a las entidades territoriales [84] .

51. En la Asamblea Nacional Constituyente se discutieron múltiples propuestas en torno a la organización territorial y a la división política del país [85] . En particular, se destacan dos grandes discusiones. Por un lado, se debatió sobre la posibilidad de reconocer a las provincias y a las regiones como entidades territoriales separadas del departamento y del municipio [86] . Esta propuesta, que gozaba de respaldo mayoritario en la Comisión, buscaba crear mayores escenarios de autonomía que mediaran entre la célula del ordenamiento territorial -el municipio- y el nivel central, de modo que se profundizara la descentralización y se superara la crisis de los departamentos. En contraste, la minoría de los delegatarios consideraban inconveniente crear nuevas entidades territoriales -salvo los territorios indígenas-, pues a su juicio ello permitiría la atomización del territorio y generaría mayores problemas de coordinación entre las distintas instancias locales y el nivel central [87] .

52. Por otra parte, se discutió sobre la posibilidad de delegar algunas funciones legislativas en cabeza de las corporaciones de elección popular de manera que se dieran mayores incentivos a la descentralización. Sin embargo, rápidamente se descartó la posibilidad de delegar este tipo de funciones en los concejos municipales o de hacerlo en favor de las asambleas departamentales pues: “ello podría ir en contra de los principios del Estado unitario” [88] .

53. La Asamblea se decantó por una posición intermedia. De tal modo, el artículo 286 de la Constitución reconoció el carácter de entidades territoriales exclusivamente a los departamentos, los distritos, los municipios y los territorios indígenas, mientras que dejó en manos del legislador decidir si concedía o no dicho carácter a las regiones y provincias. Asimismo, aceptó no conferir funciones propias del legislador a las asambleas departamentales ni al municipio, de modo que es la ley la encargada de distribuir competencias entre el nivel local, departamental y nacional (tal como quedó consagrado en el artículo 288 de la Constitución). En el mismo sentido, el artículo 287 señaló que las entidades territoriales gozan de autonomía para la gestión de sus intereses dentro de los límites de la Constitución y la ley, por lo que tienen derecho a gobernarse por autoridades propias, ejercer las competencias que les corresponden, administrar los recursos y establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones, y participar en las rentas nacionales [89] .

54. La Constitución de 1991 adoptó la fórmula de Estado unitario como uno de sus rasgos esenciales, y se establecieron medidas para lograr la descentralización mediante el protagonismo del principio de autonomía de las entidades territoriales. Así, el modelo de ordenamiento territorial se fundó en cinco postulados: (i) autonomía de las entidades territoriales; (ii) profundización de la descentralización; (iii) fortalecimiento económico de los entes territoriales; (iv) consagración del municipio como eje fundamental del Estado; (v) democracia participativa [90] .

55. Sin embargo, la autonomía de las entidades territoriales no se debe entender en términos absolutos [91] . De allí que el artículo 288 de la Constitución prevea que las competencias atribuidas a los distintos niveles territoriales serán ejercidas conforme a los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad , en los términos de ley [92] . A su vez, el legislador: “no puede, so pretexto de diseñar el régimen de ordenamiento territorial, establecer normas que limiten la autonomía de las entidades territoriales hasta el punto de que la capacidad para gestionar sus intereses llegue a ser simplemente nominal o formal” [93] .

56. Esto no quiere decir que los principios de autonomía de las entidades territoriales y de Estado unitario sean incompatibles. La jurisprudencia constitucional resalta que la necesidad de armonizar estas disposiciones “corresponde al legislador mediante la distribución de competencias entre la Nación y las entidades territoriales, y la determinación de un sistema de limitaciones recíprocas” [94] .

A juicio de este Tribunal, l a autonomía: “se encuentra limitada por el principio de centralización política” [95] , mientras que el principio unitario: “está limitado por el núcleo esencial o contenido mínimo de la autonomía de las entidades territoriales, el cual es irreductible e indisponible para el legislador” [96] .

57. En suma, e l principio de autonomía de las entidades territoriales contenido en la Constitución de 1991 pretende promover la definición y ejecución libre de las políticas administrativas y fiscales por parte de los departamentos, los distritos y los municipios. Esta regla se fundamenta en la idea de que las autoridades locales conocen con mayor detalle las necesidades e intereses de sus comunidades y pueden gestionarlas de forma más eficiente en comparación con el gobierno central.

58. A pesar de la importancia de este principio, el constituyente estableció algunos límites al ejercicio de esa autonomía. Por ejemplo, en algunos aspectos relacionados con el interés general, se ha reconocido que el legislador puede establecer normas de obligatorio cumplimiento para todo el territorio nacional, pues la fórmula de Estado unitario supone la centralización de algunas decisiones políticas.

No obstante, en la distribución de competencias entre la Nación y las entidades territoriales, el legislador no puede establecer normas que socaven la capacidad de las unidades territoriales para determinar su administración, organización y funcionamiento o menguar el poder de decisión o las competencias asignadas a las autoridades locales” [97] .

6.2. Régimen constitucional y legal de las fuentes de financiación de los entes territoriales 59. Esta Corporación ha admitido que el legislador tiene potestad para intervenir sobre los asuntos concernientes a la administración territorial cuando se trata de asuntos presupuestales. En este tipo de casos: “el núcleo esencial de la autonomía de los entes descentralizados territoriales se reduce correlativamente, en la medida en que permite una mayor injerencia legislativa nacional, siempre y cuando se demuestre la razonabilidad y proporcionalidad de cada medida en concreto” [98] . Entonces, la autonomía territorial puede ceder frente a las atribuciones del legislador en materia presupuestal.

60. En lo que respecta a la autonomía financiera y presupuestal, el límite para la intervención del legislador dependerá del tipo de recursos. Las fuentes de financiación de las entidades territoriales se dividen principalmente en dos tipos. En primer lugar, las fuentes exógenas que se derivan del derecho a participar en los recursos del Estado. La Constitución estableció una serie de normas encaminadas a asegurar la transferencia o cesión de rentas nacionales a los departamentos y municipios, así como los derechos de participación en las regalías y compensaciones. Estas fuentes admiten una amplia intervención del legislador dado que se trata de recursos originados en la Nación. La Corte ha encontrado que no se vulnera la Constitución si se definen las áreas a las cuales deben orientarse los recursos nacionales transferidos o cedidos a las entidades territoriales, siempre que se trate de aquellas áreas que tienen prelación constitucional [99] .

61. En segundo lugar, las entidades territoriales disponen de recursos propios, los cuales se encuentran constitucionalmente protegidos por un mayor grado de autonomía. Estos recursos son aquellos que provienen de las fuentes endógenas porque se originan y producen sus efectos dentro de la respectiva jurisdicción de cada ente territorial y en virtud de decisiones políticas internas. En consecuencia, son recursos propios tanto los que resultan de la explotación de los bienes que son de su propiedad exclusiva, como las rentas tributarias que surgen gracias a fuentes tributarias propias: impuestos, tasas y contribuciones [100] .

62. Reiteradamente, la Corte ha explicado que la intervención del legislador sobre la destinación de los recursos provenientes de fuentes endógenas de financiación de las entidades territoriales es excepcional [101] .

En efecto, como lo ha señalado la jurisprudencia, las razones que avalan la destinación legal de los recursos nacionales cedidos o transferidos a las entidades territoriales no sirven para justificar la injerencia del legislador en este tipo de recursos. Como ya se señaló, esta distinción cobra relevancia para efectos de determinar hasta qué punto el legislador puede intervenir en la regulación, destinación y manejo de dichos recursos, sin afectar la autonomía territorial.

6.3. Reglas para la intervención excepcional del legislador sobre las fuentes endógenas de las entidades territoriales. Reiteración de jurisprudencia [102] 63.

La Corte ha establecido un método para juzgar la validez de las intervenciones legislativas en la administración de recursos endógenos. Su punto de partida consiste en una advertencia: no existe “una justificación constitucional que avale, de manera general, la intervención del legislador en la definición de la destinación de los recursos que, strictu sensu , son de propiedad exclusiva de las entidades territoriales” [103] .

Según la Corte, esto: “privaría completamente a las autoridades competentes de los departamentos, distritos y municipios de la posibilidad de diseñar un plan de gastos e inversiones con arreglo a objetivos económicos, sociales o culturales, definidos según sus propias necesidades y prioridades” [104] .

Por eso, la Corte ha determinado que: “cualquier intervención legislativa en esta materia exige una justificación objetiva y suficiente ” [105] .

Ese escrutinio se encuentra compuesto por dos etapas básicas. 64. Etapa 1. Identificación y caracterización de la finalidad especial que, en principio, justifica la interferencia . Son constitucionalmente admisibles las interferencias en la destinación de los recursos propios de las entidades territoriales cuando: (i) se prevén expresamente en la Constitución [106] ; (ii) se requieren para proteger el patrimonio de la Nación o para preservar la estabilidad económica interna y externa. Además, (iii) la materia objeto de regulación trasciende el ámbito simplemente local o regional [107] . Igualmente, el tribunal ha señalado que constituye un objetivo admisible (iv) descentralizar dentro de las entidades territoriales: “el manejo autónomo de tales ingresos” [108] .

65. En esta primera etapa corresponde identificar el objetivo concreto de la medida que se juzga y, seguidamente, establecer si puede adscribirse a alguna de las razones hasta el momento precisadas por la jurisprudencia. No es suficiente que el legislador persiga un propósito que tenga su lugar en la Constitución. Es imprescindible, además, que se conecte con alguna de las cuatro razones que justifican la intervención.

66. Etapa 2. Examen de proporcionalidad de la interferencia en la gestión de los recursos endógenos. La jurisprudencia constitucional ha señalado que no es suficiente la identificación de alguno de los fines antes referidos. No basta con que el legislador invoque una buena razón para intervenir en la gestión de los recursos endógenos. Además, es imprescindible establecer si la decisión legislativa resulta, desde la perspectiva de esa finalidad, idónea, necesaria y proporcionada en sentido estricto [109] . En esa dirección y a partir del contraste con el escrutinio aplicable a intervenciones en la administración de recursos exógenos, este tribunal ha señalado que se aplica: “un test mucho más estricto de control” [110] . En este contexto, la Corte deber verificar si la interferencia: (i) contribuye a la realización del objetivo identificado y (ii) es la menos restrictiva de las competencias asignadas a las entidades territoriales. En adición a ello, se debe establecer: (iii) si el grado de restricción de la autonomía puede justificarse en el nivel de importancia que tiene la realización del fin invocado. Se trata de un examen particularmente exigente en atención a la especial resistencia de la autonomía cuando se trata de la regulación de recursos propios [111] .

67. En la Sentencia C-389 de 2021, la Corte recapituló algunas de sus decisiones precedentes en las que se habían examinado varias medidas legales que afectaban la gestión de los recursos por parte de las entidades territoriales . Por una parte, la Sala Plena determinó que son contrarias a la Constitución aquellas normas legales que le imponen a los municipios y los departamentos: (i) destinar el impuesto departamental del registro a los servicios seccionales de salud [112] ; (ii) obtener un concepto favorable del Ministerio de Hacienda para establecer regímenes excepcionales a los tributos territoriales [113] ; (iii) orientar los recursos originados en la sobretasa a la gasolina en al menos un 50% a la construcción, el mantenimiento y la conservación de las vías urbanas, secundarias y terciarias [114] ; (iv) establecer una tarifa específica por el cobro de una estampilla [115] ; (v) reconocer y pagar honorarios a los ediles en aquellos

municipios cuyas poblaciones superen los cien mil habitantes [116] ; (vi) buscar la viabilidad de financiar la prestación del servicio de alumbrado público con recursos distintos al impuesto establecido para tal efecto [117] , y (vii) fijar un límite al ajuste de los recursos destinados al funcionamiento de los concejos municipales que no tiene en cuenta la devaluación de la moneda [118] .

68. Por otra parte, el tribunal consideró que, son compatibles con la Constitución, las medidas legislativas en las cuales: (i) se autoriza que las asambleas departamentales dispongan la emisión de las estampillas pro-electrificación rural como recurso para financiar obras de instalación, mantenimiento, mejoras y ampliación del servicio de electrificación rural [119] ;

(ii) se permite a un concejo ordenar la emisión de una estampilla a fin de impulsar el desarrollo de una universidad [120] ; (iii) se someten a retención los ingresos percibidos por estampillas con destino a los fondos de pensiones de la entidad destinataria de dichos recaudos y, de no existir allí tal pasivo, con destino al pasivo pensional del respectivo municipio o departamento [121] ;

(iv) se establece a cargo de Coldeportes el control y la vigilancia de la inversión del producto del impuesto de cigarrillos [122] ; (v) se prevé que la renovación de las licencias de conducción expedidas legalmente no tendrá costo alguno para el titular de las mismas por una sola vez, a pesar de tratarse de una tasa territorial [123] ;

(vi) se crea la obligación de los distritos de destinar un porcentaje de por lo menos el 10% de sus ingresos corrientes a las localidades que lo integran [124] ;

(vii) se impone a los concejos la obligatoriedad de usar la estampilla [125] ; y (viii) se ordena la destinación de recursos endógenos para el desarrollo del Sistema Nacional de Innovación Agropecuaria [126] .

7. La seguridad social y los principios de solidaridad y universalidad. Reiteración de jurisprudencia 69. Los artículos 48 y 49 de la Constitución establecen la seguridad social como un derecho irrenunciable y como un servicio público [127] . De manera que, por la estructura de este derecho, es el Estado el obligado a dirigir, coordinar y controlar su efectiva ejecución. A su vez, e ste bien jurídico es: “un servicio público de carácter obligatorio”, el cual se garantizará: “a todos los habitantes”.

70. La protección que le otorga el ordenamiento constitucional al derecho a la seguridad social se complementa y fortalece por lo dispuesto en el ámbito internacional pues son varios los instrumentos internacionales de protección a los derechos humanos que reconocen el derecho de las personas a la seguridad social [128] .

71. Con el fin de darle acceso a la mayor parte posible de las personas, una de las soluciones que contempló el constituyente fue darle la naturaleza de universal a la seguridad social. Con ello, buscó asegurar que la protección que invocaba el artículo 48 constitucional se extendiera a todos los ciudadanos sin distinción alguna.

De este modo: “si, como se estableció, la dignidad es un atributo de la persona, no es entonces concebible que unas personas gocen de vida digna y otras no. Las calidades esenciales de la existencia no sabrían ser contingentes. Simplemente, si son esenciales, se predican de todas las personas” [129] .

72. Este Tribunal ha fijado que la noción de universalidad tiene dos aspectos: uno subjetivo y otro de carácter objetivo. El primero comprende: “que este se proyecta en la protección a todos los individuos” [130] . El segundo se refiere: “a la protección global de los riesgos y contingencias sociales” [131] . Ambas dimensiones se encuentran complementadas por el principio de igualdad protectora, en el sentido de protección en igual cuantía, sin distinciones derivadas de la causa [132] .

73. El precedente constitucional también ha destacado que: “la solidaridad de las personas que integran la república es uno de los principios fundamentales del estado social de derecho colombiano” [133] .

Para esta Corte: “la seguridad social es esencialmente solidaridad social. No se concibe el sistema de seguridad social sino como un servicio público solidario; y la manifestación más integral y completa del principio constitucional de solidaridad es la seguridad social” [134] .

74. La seguridad social (como esfuerzo mancomunado y colectivo) tiene como propósito común la protección de las contingencias individuales, la cual se logra de mejor manera con el aporte y la participación de todos los miembros de la comunidad [135] . En dicho sistema, aquellos siniestros que generan un riesgo que amenaza el mínimo vital [136] y que no pueden ser cubiertos o atenuados a través de un simple esfuerzo individual o familiar, se atienden o cubren por la vía un esfuerzo colectivo.

No obstante, el principio solidario no es absoluto, y su aplicación debe matizarse con la de otros principios y valores ( i.e. sostenibilidad, eficiencia y garantía de los derechos fundamentales). De lo contrario, el sistema de seguridad social sería inoperante e inviable.

75. En desarrollo de tales mandatos constitucionales, el legislador expidió la Ley 100 de 1993. Dicha norma consagró el sistema de seguridad social integral, conformado por una serie de regímenes generales establecidos para: (i) pensiones; (ii) salud, (iii) riesgos profesionales y (iv) servicios complementarios [137] .

76. El régimen de seguridad social en pensiones tiene por objeto: “garantizar a la población el amparo contra las contingencias derivadas de la vejez, la invalidez o la muerte, mediante el reconocimiento de las prestaciones que se determinan en la legislación, previo el cumplimiento de ciertos requisitos” [138] .

Lo anterior, es consecuencia de considerar que el régimen de prestaciones de la seguridad social en pensiones busca desarrollar el principio de solidaridad: “porque en este subsistema se da la práctica de la mutua ayuda entre las personas, las generaciones, los sectores económicos y las comunidades, bajo la protección del más fuerte hacia el más débil” [139] .

Asimismo, y en aplicación del principio de universalidad, ese esquema pretende extenderse a todos los habitantes del territorio nacional [140] .

77. Por su parte, el Sistema General de Riesgos Laborales [141] se definió como el conjunto de: “entidades públicas y privadas, normas y procedimientos, destinados a prevenir, proteger, atender a los trabajadores de los efectos de las enfermedades y los accidentes que puedan ocurrirles con ocasión o como consecuencia del trabajo que desarrollan” [142] .

78. Uno de los pilares del Sistema General de Riesgos Profesionales es: “su universalidad y su existencia se deriva directamente del trabajo, como protección especial a cargo del Estado” [143] . Es decir: “por ser la seguridad social un servicio público de carácter obligatorio y a la vez un derecho irrenunciable, "

no cabe, en efecto, interponer el libre albedrío individual frente a los deberes sociales de todos los habitantes del territorio para asegurar la plena vigencia de los derechos de todos a la seguridad social "

” [144] . 79. Con los elementos anteriormente descritos, a continuación, la Corte realizará el examen de constitucionalidad. 8. La imposición a los entes territoriales cuya población supere los cien mil habitantes al pago de la seguridad social de los ediles vulnera el principio de la autonomía territorial 80.

La Sala Plena encuentra que la imposición a los entes territoriales cuya población supere los cien mil habitantes al pago de la seguridad social de los ediles vulnera el principio de la autonomía territorial. Dos razones justifican dicha conclusión.

81. Primero. Conforme a la Sentencia C-078 de 2018, aunque el legislador es competente para regular materias relativas al ejercicio de las funciones de los ediles y a las prerrogativas que su ejercicio comporta, ello no puede regularse en función del volumen poblacional , esto es, no es posible consagrar una garantía como la seguridad social en salud y riesgos laborales atendiendo el volumen poblacional, de suerte que no se satisfaga el criterio de la universalidad.

82. Segundo. La medida no supera las exigencias del examen aplicable para evaluar las decisiones del Congreso de la República que interfieran en la destinación de los recursos endógenos de los municipios [145] .

Esto es así porque, aunque la medida supera la primera etapa del escrutinio (dado que la disposición acusada se encuadra en una de las cuatro hipótesis admitidas por la jurisprudencia constitucional para justificar tal interferencia), no supera la segunda etapa del juicio (en lo que tiene que ver con la necesidad y proporcionalidad en sentido estricto de la injerencia del legislativo en la gestión de los recursos endógenos de esos municipios).

83. A continuación, la Corte fundamenta estas conclusiones. 8.1. La regla que impone a las entidades territoriales la obligación de pagar la seguridad social en salud y riesgos laborales de sus ediles, en función del número de habitantes, desconoce el precedente constitucional 84.

En la Sentencia C-078 de 2018, la Corte Constitucional revisó las objeciones que presentó el Gobierno Nacional al artículo 2 [146] del Proyecto de Ley No. 54 de 2015 Senado - 267 Cámara “Por el cual se autoriza el reconocimiento de honorarios a los miembros de las Juntas Administradoras Locales del país y se dictan otras disposiciones” [147] y que culminó con la expedición de la Ley 2086 de 2021 ( misma norma que hoy se revisa) [148] .

Las objeciones que formuló el Gobierno indicaban que la medida vulneraba los artículos 287 y 362 constitucionales porque el legislador no puede imponerle a los municipios, cuyas poblaciones superaran los cien mil (100.000) habitantes, reconocer el pago de honorarios a los ediles. Por el contrario, consideró que debía tratarse de una autorización y no de una imposición [149] .

85. La Sala Plena determinó que, a partir del concepto de cláusula general de competencia del Congreso de la República , a dicha célula legislativa le asiste la facultad para regular materias relativas al ejercicio de las funciones de los integrantes de las Juntas Administradoras Locales y a las prerrogativas que su ejercicio comporta . Dicha facultad es parte de la libertad de configuración del legislador. Sin embargo, la Corte aclaró que: “para ello debe atender no sólo el marco de autonomía que la Constitución deposita en las entidades territoriales, sino adicionalmente que estás también gozan de autonomía para regular ese tipo de materias (Art. 287 C.P.)” [150] .

Esta Corporación precisó que: “ el artículo 313 de la Constitución reconoce la competencia de los concejos para regular lo relativo a la estructura de la administración municipal, de tal suerte que nada obsta para que estos regulen asuntos relacionados con los ediles” [151] .

86. Al resolver el fondo del asunto, la Corte consideró que le asistía razón al Gobierno Nacional cuando señaló que la medida vulneraba los artículos 287 y 362 constitucionales por varias razones.

87. Primera , l as rentas propias de los entes territoriales [152] (a través de las cuales se debía asumir la obligación): “gozan de las mismas garantías que la propiedad y la renta de los particulares (art. 362 C.P.). De allí que la intervención del legislador sobre las mismas, sea de carácter excepcional y limitada, pues al tenor del artículo 287 Constitucional, la ley debe respetar la autonomía financiera y presupuestal de las entidades territoriales” [153] .

88. Segundo , la disposición objetada no se ajustaba a los parámetros fijados en la Sentencia C-262 de 2015. Esto es así porque: (i) la Constitución no autoriza ni le ordena a los municipios reconocer y pagar honorarios a los ediles; (ii) la iniciativa legislativa, consistente en obligar a los municipios con poblaciones superiores a los cien mil (100.000) habitantes a pagar honorarios a los ediles, no está orientada a amparar el patrimonio público o preservar la estabilidad

constitucional o macroeconómica interna o externa; (iii) el pago de honorarios a los ediles es un asunto que no excede el ámbito municipal; y (iv) si bien la medida puede perseguir un fin legítimo ( i.e.

reconocer y dignificar la labor que cumplen los ediles en el país), esta no resulta necesaria porque: “el mismo propósito puede alcanzarse empleando otros medios menos gravosos en términos de respeto al principio de autonomía financiera y presupuestal de las entidades territoriales. Así, en vez de constituirse en una imposición para los municipios más poblados del país, podría tratarse de una autorización, con lo cual, cada ente territorial decide, de forma autónoma, en consideración a su categoría, realidad financiera y la complejidad de la labor realizada, si reconoce y paga honorarios a sus ediles” [154] (negrillas y subrayas agregadas a la cita original).

89. A partir de lo anterior, la regla de decisión que adoptó la Sala Plena en la Sentencia C-078 de 2018 fue la siguiente: “ en virtud del principio de autonomía financiera y presupuestal de las entidades territoriales, si bien el legislador es competente para regular el reconocimiento y pago de honorarios a los ediles, le está vedado imponer dicha carga a determinados municipios, en función de su población e incluso afectar de manera parcial sus recursos, por cuanto se trata de una medida de intervención desproporcionada en una fuente endógena de financiación” [155] .

90. En consecuencia, la Corte declaró inexequible la expresión “ cuya población sea superior a cien mil (100.000) habitantes, establecerán el pago de honorarios a los miembros de las juntas administradoras locales, los municipios con una población inferior a cien mil (100.000) habitantes” contenida en el artículo 2 del Proyecto de Ley No. 54 de 2015 Senado - 267 Cámara “Por el cual se autoriza el reconocimiento de honorarios a los miembros de las Juntas Administradoras Locales del país y se dictan otras disposiciones”.

91. Al examinar el texto de la norma que la Corte revisa en esta oportunidad (primer inciso del parágrafo 2 del artículo 42 de la Ley 1551 de 2012, modificado por el artículo 2 de la Ley 2086 de 2021), se advierte que el legislador empleó el mismo texto de la disposición que fue estudiada en la Sentencia C-078 de 2018 (y que fue declarado inexequible) y, a través de este, le impuso a determinados municipios (los municipios con poblaciones superiores a los cien mil (100.000) habitantes) el pago de la seguridad social en salud y riesgos laborales de sus ediles.

92. La Sala Plena advierte que la expresión “[e]n aquellos municipios cuya población sea superior a cien mil (100.000) habitantes” contenida en el primer inciso del parágrafo 2 del artículo 42 de la Ley 1551 de 2012, modificado por el artículo 2 de la Ley 2086 de 2021, desconoce la regla de decisión fijada en la Sentencia C-078 de 2018.

93. La Corte reitera que, si bien el legislador es competente para regular materias relativas al ejercicio de las funciones de los ediles y a las prerrogativas que su ejercicio comporta, en principio, ello no puede establecerse en función del volumen poblacional. Así, no es posible consagrar una garantía -como la seguridad social en salud y riesgos laborales- según el número de habitantes de cada ente territorial.

En consecuencia, la Corte Constitucional declarará inexequible la expresión “[e]n aquellos municipios cuya población sea superior a cien mil (100.000) habitantes,” contenida en el inciso juzgado.

8.2. La regla que le impone a las entidades territoriales pagar la seguridad social en salud y riesgos laborales de los ediles es una medida de intervención desproporcionada en una fuente endógena de financiación 94.

Al aplicar el examen para evaluar si, a través de la disposición acusada, el Congreso de la República interfirió válidamente en la destinación de los recursos endógenos de los municipios, la Sala Plena encontró que la medida está autorizada por el artículo 48 de la Constitución. Sin embargo, esta no resulta necesaria ni proporcional, por cuanto el mismo propósito puede alcanzarse empleando otros medios menos gravosos en términos de respeto al principio de autonomía territorial.

Los argumentos que respaldan esta conclusión se exponen a continuación. a) La finalidad de la disposición acusada, consistente en el reconocimiento y pago de la seguridad social en salud y riesgos laborales de los miembros de las Juntas Administradoras Locales, está prevista expresamente en la Constitución 95.

El artículo 123 de la Constitución se refiere a los servidores públicos y refiere diferentes categorías: las personas vinculadas a las corporaciones públicas, los empleados públicos y los trabajadores del Estado.

En relación a los ediles -como miembros de las Juntas Administradoras Locales- la Corte ha precisado que son integrantes de esas corporaciones públicas y, en consecuencia, son servidores públicos conforme a lo dispuesto por el artículo 123 de la Constitución [156] .

96. La Sala Plena ha aclarado que los ediles: “no tienen […] la categoría de empleados públicos, a los que se refiere el artículo 122 de la Carta Política” [157] . Esto es así porque los empleados públicos: “son vinculados por una relación legal o reglamentaria” [158] , mientras que los ediles: “ostentan su investidura en virtud de una elección popular” [159] . De este modo, ambas categorías -los empleados públicos y los miembros de las corporaciones públicas- tienen en común que, unos y otros están al servicio del Estado y de la comunidad [160] .

97. Al tratarse la función cumplida por los ediles de una categoría constitucional especial de servicio público, el legislador puede adoptar distintos mecanismos de respuesta frente a los requerimientos que estos servidores tienen. El precedente de este Tribunal ha señalado, de manera reiterada, que la Constitución se abstiene de establecer el carácter remunerado o gratuito de las actividades de los ediles [161] . Sin embargo, por el hecho de que su nexo con el Estado no corresponda con la especie genérica de vínculo que sí se predica, por ejemplo, de los empleados públicos y de los trabajadores del Estado, no se puede desprender la conclusión según la cual los ediles, como servidores públicos, no sean titulares del derecho a la seguridad social.

98. Como se señaló en la sección 7 supra , el derecho a la seguridad social (artículo 48 constitucional) encuentra sustento en el principio de dignidad humana y en la satisfacción de las condiciones básicas de existencia de cada ser humano. Asimismo, los cimientos sobre los que se erige el derecho a la seguridad social son los principios de universalidad (que busca que todos los habitantes tengan acceso a los servicios de seguridad social, sin ninguna forma de discriminación relacionada con el tipo de actividad laboral que ejercen) y solidaridad (que persigue que todas las personas estén protegidas de ciertas contingencias).

99. Al pertenecer los ediles a una categoría especial de servidor público -esto es, vinculados a las corporaciones públicas-, el ordenamiento jurídico debe establecer respuestas especiales frente a esa vinculación. Y como ya lo ha reconocido la jurisprudencia constitucional: “los mecanismos y formas en que la protección frente a las contingencias [ aseguradas en el Régimen General de Seguridad Social ] se logra, varía de un momento histórico a otro, e incluso, son diferentes dependiendo de la contingencia a cubrir” [162] .

La Corte ha señalado que el Sistema de Seguridad Social puede: “depender principalmente de la tributación general” [163] . En otras circunstancias: “si bien el recaudador y administrador es el mismo Estado, los recursos no provienen del régimen tributario general, sino de imposiciones específicamente destinadas a la financiación de la seguridad social” [164] . En ocasiones: “sin que el Estado se despoje de su papel regulador y supervisor, la administración del recaudo o de las coberturas se deja en manos de entes subnacionales –entidades especializadas del estado mismo, o entidades territoriales-, o de agentes privados” [165] . En otras ocasiones, y para ciertas contingencias ( i.e.

la ausencia de ingresos en la vejez): “el sistema puede hacer énfasis en el esfuerzo de ahorro individual o familiar” [166] . Pero, incluso en esos casos: “no se despoja el sistema de su naturaleza solidaria, pues el mecanismo está concebido para que ese ahorro cubra los riesgos no sólo de quien ahorró, sino de sus familiares” [167] .

O, también: “a través de mecanismos obligatorios de redistribución, o de personas cuyo esfuerzo individual es insuficiente para cubrir el riesgo, y los aportes a esas cuentas individuales provienen no sólo de los eventuales beneficiarios, sino de sus empleadores y, en ocasiones, del Estado” [168] .

100. Estas variaciones en el diseño del sistema, condicionadas por las circunstancias económicas, demográficas y políticas del Estado colombiano, en nada desdibujan la esencial solidaridad que inspira, explica, justifica y propicia el Sistema de Seguridad Social. Para que el carácter solidario de la seguridad social sea factible, es necesario, por supuesto, que los mecanismos sean esencialmente universales.

101. En este orden de ideas, el carácter universal y solidario del servicio público de la seguridad social, y su condición irrenunciable establecido a favor de todos los habitantes del territorio nacional, incluye, también, la cobertura de los miembros de las Juntas Administradoras Locales. Así, “no es posible constitucionalmente que los textos legales excluyan grupos de personas, pues ello implica una vulneración al principio de universalidad” [169] .

102. Para la Corte, es claro que la dimensión subjetiva que surge del principio de universalidad está íntimamente relacionada con el derecho a la igualdad [170] . La seguridad social no es más que la concreción de la aplicación del principio de igual trato por parte de las autoridades: “ya que no sería constitucionalmente admisible que la protección en riesgos laborales solo amparara a las personas que practican determinan actividad, o a las que están en determinado rango de edad, o a quienes ejercen solo actividades de bajo riesgo” [171] .

103. Conforme a dichos mandatos constitucionales, para la Sala Plena el legislador puede consagrar formas de aseguramiento y de protección de la seguridad social para los miembros de las Juntas Administradoras Locales. Esto independientemente de que exista, o no, vínculo laboral -tal y como lo determina el parágrafo demandado-. De allí que la Corte advierta que la disposición acusada, dirigida al reconocimiento y pago de la seguridad social de servidores públicos (que en el caso concreto son los miembros de las Juntas Administradoras Locales), está autorizada por la Constitución.

104. De lo expuesto, se desprende que la medida demandada encuadra en uno de los cuatro supuestos a partir de los cuales es posible que, de manera excepcional, el legislador intervenga en la destinación de los recursos endógenos de los entes territoriales: tiene como finalidad realizar un objetivo previsto expresamente en la Constitución [172] . Al haberse satisfecho la primera etapa del juicio, es necesario examinar los elementos de la segunda etapa y contrastarlos con la norma acusada y, de esta manera, evaluar la medida a partir del juicio de proporcionalidad cuyos pasos han sido descritos anteriormente.

b) La regla que le impone a las entidades territoriales la obligación de pagar la seguridad social en salud y riesgos laborales de los ediles con recursos endógenos no respeta el principio de proporcionalidad 105.

Garantizar el pago de la seguridad social en salud y riesgos laborales a los ediles (como las primeras figuras representativas de las comunidades) constituye una acción que encuentra apoyo constitucional. Por una parte, promueve un mayor grado de realización de la garantía del derecho a la seguridad social. Por otra parte, la disposición objeto de la demanda concreta el deber que la ley establece de realizar los aportes a la seguridad social de quienes tengan honorarios superiores a un salario mínimo vigente. Igualmente, ese pago tiene la aptitud de impulsar la democracia local y, por esa vía, incrementar las actividades de participación ciudadana y de control de la gestión pública.

106. No obstante, a pesar de que puede considerarse que dicha finalidad es imperiosa y que la medida empleada -obligación a los municipios de pagar la seguridad social- es idónea para alcanzarla, la Corte encuentra que la obligación analizada no resulta necesaria ni proporcionada en sentido estricto.

107. Para la Corte, existen otros mecanismos que podrían cumplir los mismos propósitos perseguidos con la disposición acusada sin menoscabar la autonomía territorial. Por ejemplo, podría prever una autorización según la cual cada ente territorial (de forma autónoma y en consideración a su categoría, realidad financiera y complejidad de la labor realizada) decida si reconoce y paga los gastos de la seguridad social a sus ediles.

108. La norma acusada priva a los municipios del manejo de parte de sus recursos propios ( i.e. diseñar un plan de gastos e inversiones según sus objetivos económicos, sociales o culturales, definidos en función de sus propias necesidades y prioridades). Sin el reconocimiento de esta facultad, se establece una grave interferencia en la capacidad de las entidades territoriales de gestionar sus propios asuntos. En otras palabras, la garantía constitucional de la autonomía territorial se encuentra significativamente comprometida en sus elementos definitorios pues la medida interfiere en el propio diseño financiero que la Constitución les asigna a los municipios.

109. A pesar de la trascendencia de la finalidad perseguida por la disposición demandada (y que encuentra autorización en la Constitución [173] ), no se puede dejar de considerar que la Carta Política no prevé un deber específico que imponga realizar el pago de seguridad social de los ediles . De hecho, en varias decisiones, este Tribunal ha reconocido que es potestad del Congreso de la República o de las autoridades locales definir si los ediles son beneficiarios, o no, del pago de honorarios y prestaciones sociales [174] . Se trata entonces de una facultad, pero no de una obligación.

110. Para la Corte, en consecuencia, la importancia del objetivo perseguido no compensa la aguda interferencia que se produce en el principio de la autonomía financiera y presupuestal de las entidades territoriales, mediante la imposición de la responsabilidad que ahora se juzga.

111. En la exposición de motivos del proyecto de ley que culminó en la norma que ahora se analiza, se reconoció que, para superar la restricción fijada en la Constitución a la intervención del legislador en la destinación de los recursos propios de las entidades territoriales: “la norma no puede ser una imposición que se realice por parte del legislador a todos los municipios” [175] .

De ahí que la disposición demandada solo les imponga tal erogación a los municipios con más de cien mil habitantes (y esta no corresponda con la categorización hecha por la Ley 617 de 2000 de los entes territoriales municipales y que fue descrita en precedente [176] ).

112. El Congreso de la República creyó superar la limitación que la Constitución le fija en relación con la intervención en la destinación de los recursos endógenos de las entidades territoriales mediante la limitación de los municipios destinatarios según su número de habitantes. Sin embargo, la medida no deja de ser por ello inconstitucional. Es entonces necesario precisar que los baremos de esta restricción constitucional no están definidos por el número de entidades territoriales afectadas con la medida, sino por la protección de la autonomía que la Constitución le otorgó a los municipios y departamentos.

113. La libertad financiera de las entidades territoriales para el manejo de sus recursos endógenos es una condición necesaria para el ejercicio de su propia autonomía. Se trata de la garantía que les reconoce el artículo 287 constitucional y que tiene como núcleo esencial que todas las entidades territoriales puedan gestionar sus intereses. Dicho contenido está configurado por unos derechos mínimos reconocidos a esas entidades: “para gobernarse por autoridades propias, ejercer las competencias que les correspondan, administrar sus recursos y establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones, así como para participar en las rentas nacionales” [177] .

114. La Sala destaca que la garantía de la autonomía territorial se concreta, entre otros, en el reconocimiento de un contenido básico que debe ser defendido por toda autoridad estatal y, muy especialmente, en el ejercicio de la potestad legislativa [178] . Por ende, no es admisible el planteamiento de la exposición de motivos antes referida.

115. La Sala Plena reitera que el objetivo de la medida está autorizado en la Constitución. Se trata de la garantía de la seguridad social en salud y riesgos laborales de los servidores públicos que, desde un primer eslabón, constituyen una expresión de la democracia representativa. Sin embargo, en este caso, el peso concreto de ese interés no tiene la capacidad de derrotar la autonomía territorial, la cual asegura un espacio de inmunidad para que los municipios definan prioridades y cumplan adecuadamente las competencias que, como núcleo de la organización territorial, les fueron asignadas por la Constitución y la ley.

116. El asunto central que la Corte decide en esta oportunidad hace referencia a la autonomía territorial de los municipios cuya población supera los cien mil habitantes para la destinación de sus ingresos endógenos. No se refiere a si los entes territoriales deben asumir, o no, el pago de la seguridad social de sus ediles, sino en la facultad del legislador para imponerles tal erogación en sus ingresos corrientes. Se trata de establecer hasta dónde está constitucionalmente habilitado el legislador para intervenir en el derecho de las entidades territoriales municipales para administrar sus recursos propios. O, lo que en otras oportunidades ha definido esta Corte: “la selección de los objetivos económicos, sociales o políticos a los cuales deban estar destinados los recursos públicos de propiedad de las entidades territoriales” [179] .

En cualquier caso, para que se preserve la vigencia la garantía de la autonomía territorial: “se requiere que, al menos una porción razonable de los recursos de las entidades territoriales, puedan ser administrados libremente. De otra forma, sería imposible hablar de autonomía y estaríamos frente a la figura de vaciamiento de contenido de esta garantía institucional” [180] .

117. Para este Tribunal, el Congreso no puede imponer a los entes territoriales el pago de la seguridad social de los ediles con recursos endógenos, pues esto atenta contra su autonomía territorial. Pero ello no obsta para que, justamente en uso de la referida autonomía territorial, cada municipio elija que puede hacerlo. De allí que la lectura constitucionalmente admisible que se deba hacer de la disposición demandada es que se trata de una autorización de pago y no de una imposición .

118. Este Tribunal reconoce la facultad de los entes territoriales de pagar los honorarios de los ediles mediante recursos endógenos (en los términos señalados en el inciso 3 del artículo 42 de la Ley 1551 de 2012, modificado por el artículo 1 de la Ley 2086 de 2021) [181] . De la misma manera, la Sala Plena encuentra que si los entes territoriales deciden, de manera autónoma, asumir el pago de los honorarios (en los términos consignados en la Sentencia C-078 de 2018), también puedan asumir, de manera autónoma y a través de los mismos recursos, el pago de la seguridad social Es de esa forma que se garantiza que el legislador puede concretar las competencias que la Constitución le entregó y, al mismo tiempo, se respeta la autonomía territorial en materia financiera de los recursos endógenos de los municipios.

119. A partir de lo anterior, la Corte declarará exequible el primer inciso del parágrafo 2 del artículo 42 de la Ley 1551 de 2012, modificado por el artículo 2 de la Ley 2086 de 2021, bajo el entendido de que, el pago de la seguridad social en salud y riesgos laborales de los ediles, es una atribución de la entidad territorial, la cual ejercerá con base en su autonomía.

III. DECISIÓN En mérito de lo expuesto, la Sala Plena de la Corte Constitucional, administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución, RESUELVE PRIMERO .

DECLARAR INEXEQUIBLE la expresión “En aquellos municipios cuya población sea superior a cien mil (100.000) habitantes” contenida en el primer inciso del parágrafo 2 del artículo 42 de la Ley 1551 de 2012, modificado por el artículo 2 de la Ley 2086 de 2021.

SEGUNDO. DECLARAR EXEQUIBLE el primer inciso del parágrafo 2 del artículo 42 de la Ley 1551 de 2012, modificado por el artículo 2 de la Ley 2086 de 2021, en el entendido que se trata de una atribución de la entidad

territorial, que ejercerá con base en su autonomía.

JORGE ENRIQUE IBÁÑEZ NAJAR Presidente NATALIA ÁNGEL CABO Magistrada HECTOR ALFONSO CARVAJAL LONDOÑO Magistrado JUAN CARLOS CORTÉS GONZÁLEZ Magistrado LINA MARCELA ESCOBAR MARTÍNEZ Magistrada VLADIMIR FERNÁNDEZ ANDRADE Magistrado Aclaración de voto PAOLA ANDREA MENESES MOSQUERA Magistrada JOSE FERNANDO REYES CUARTAS Magistrado MIGUEL POLO ROSERO Magistrado ANDREA LILIANA ROMERO LOPEZ Secretaria General ACLARACIÓN DE VOTO DEL MAGISTRADO VLADIMIR FERNÁNDEZ ANDRADE A LA SENTENCIA C-316/25 Expediente:

D-15.542. Demanda de inconstitucionalidad contra el parágrafo 2 del artículo 42 de la Ley 1551 de 2012 (modificado por el artículo 2 de la Ley 2086 de 2021).

Magistrado ponente: José Fernando Reyes 1. Con el acostumbrado respeto por las decisiones de la Sala Plena, me permito exponer las razones que me llevaron a aclarar mi voto en el presente asunto. A partir del ejercicio deliberativo que tuvo lugar en el seno de la Corporación, secundé la propuesta mayoritaria encaminada a declarar la inexequibilidad de la expresión “[e] n aquellos municipios cuya población sea superior a cien mil (100.000) habitantes ” y la exequibilidad condicionada del primer inciso del parágrafo 2 del artículo 42 de la Ley 1551 de 2012, modificado por el artículo 2 de la Ley 2086 de 2021, bajo el entendido de que los entes territoriales gozan de la facultad –y autonomía– de pagar los honorarios de los ediles mediante recursos endógenos.

2. Sin perjuicio de coincidir con la parte resolutiva de la providencia, en el marco del debate puse de manifiesto algunas precisiones que estimo oportuno consignar en la presente aclaración. Como bien se expone en la sentencia, en este caso la Corte tuvo que analizar si la obligación municipal de sufragar la seguridad social de los ediles con recursos endógenos reñía con la autonomía territorial.

El pleno consideró que, en garantía de la antedicha prerrogativa, el pago de la seguridad social debe ser potestativo del ente municipal, mas no una obligación de carácter legal.

3. Como ya lo dije, pese a acompañar la decisión, quisiera dejar constancia de algunas dudas que el ejercicio ponderativo me suscitó. 4. Sobre la naturaleza de la obligación . Concuerdo con mis homólogos en que la integridad de la autonomía territorial pasa por restringir la facultad del legislador al momento de imponer a los entes territoriales la obligación de realizar erogaciones con cargo a sus ingresos propios. Con todo, esta restricción está atada a una primera variable, relativa a la naturaleza de la obligación dineraria que es impuesta. En el caso que nos ocupa, la erogación está asociada al reconocimiento y pago de la seguridad social en salud y riesgos laborales de los ediles municipales. Se trata, pues, de una exigencia que no tiene exclusivos contornos locales, sino que impacta el sistema general de seguridad social. Este sistema es integral y de ámbito nacional, pues su cobertura no está fragmentada ni municipal ni departamentalmente. De esto se sigue, a modo de primer aspecto crítico, que la naturaleza de la medida excedía en este caso el ámbito municipal, lo que restaba peso a la autonomía territorial.

5. A propósito de la naturaleza de la erogación la providencia se vale de lo previsto en la Sentencia C-078 de 2018 para afirmar que, así como los entes territoriales deciden, de manera autónoma y a través de los mismos recursos, el pago de los honorarios de los ediles, a fortiori , tendrían que estar habilitados para decidir, también en el marco de su autonomía, el pago de la seguridad social en salud y riesgos laborales de estos últimos. Aunque la comparación anotada no es enteramente irrazonable, en medio del debate cuestioné dicha asimilación por tres razones. En primer lugar, porque, a diferencia del pago de la seguridad social, el reconocimiento de los honorarios es un incentivo monetario a la participación política local. En segundo lugar, porque presupuestalmente no son erogaciones cuantitativamente equiparables. En tercer lugar, porque el pago de la seguridad social persigue un propósito normativo del cual los

honorarios carecen: ampliar la cobertura del sistema de salud ( garantía universal de carácter nacional ) por cuenta de robustecer sus recursos.

6. Sobre las fuentes económicas para el cumplimiento de la obligación . Como se advierte en el § 117 de la sentencia, la Sala puso de manifiesto que el Congreso no podía obligar a los entes territoriales a pagar la seguridad social de sus ediles con recursos endógenos. Es decir, se objetó que, en aras de la autonomía territorial, el legislador no podía incidir en la destinación de los recursos provenientes de fuentes de financiación propias. Aunque esta premisa se ajusta enteramente a la jurisprudencia constitucional, no se pueden pasar por alto algunas variables.

7. Por una parte, en el curso del proceso, la Federación Colombiana de Municipios recordó que la erogación controvertida podía ser cubierta con el porcentaje de libre inversión de los recursos que son transferidos del Sistema General de Participaciones (SGP). Este matiz no es trivial. En efecto, quedó demostrado que, normativamente, la ley no exige que el pago de la seguridad social sea satisfecho con cargo a recursos endógenos; antes bien, para este propósito, los municipios pueden acudir a los ingresos corrientes de libre destinación.

8. No puede desconocerse que, a este respecto, la Federación Colombiana de Municipios puso de manifiesto que no era deseable que el gasto sub examine se cubriera con el porcentaje remanente de la bolsa de libre inversión de la asignación de propósito general del SGP, a juzgar por las demás obligaciones que el municipio debería cubrir con tales recursos.

S in perjuicio de la aceptable precisión práctica, desde el punto de vista normativo, no es verdad que el pago de la seguridad social de los ediles tenga que ser obligatoriamente cubierta con recursos endógenos, pues el ente tiene otra fuente de financiación exógena para ese fin.

9. A esto habría que sumar otra circunstancia, a saber, que si bien el porcentaje remanente de la bolsa de libre inversión de la asignación de propósito general del SGP no es por regla general muy abundante, en el caso de los municipios de 4ª, 5ª y 6ª categoría, la ley garantiza que los entes territoriales puedan disponer de un porcentaje mayor de esa bolsa de libre inversión [182] .

En otras palabras, en el caso de los entes municipales más pequeños la ley reconoce mayor libertad en la destinación de sus recursos exógenos.

10. Sumado a ello, no podía perderse de vista lo establecido en el reciente Acto Legislativo 03 de 2024 , por virtud del cual se reformaron los artículos 356 y 357 de la Constitución Política. Entre otras cosas, el Constituyente derivado dispuso que de “ los recursos adicionales de crecimiento del Sistema General de Participaciones ” la ley tendrá que decidir qué porcentaje se dedicará al propósito general. Así pues, los propósitos del Acto Legislativo 03 de 2024 dan cuenta del interés por robustecer los recursos que son transferidos a las entidades territoriales como por otorgar mayor libertad a su destinación. Es decir, por cuenta de la más reciente enmienda constitucional, está claro que los recursos exógenos de los municipios están llamados a incrementar en los próximos años, lo que da certeza de una mayor disponibilidad de recursos (no endógenos) para el cumplimiento de las obligaciones municipales.

11. En suma, sin desmedro de la decisión adoptada por la Corte –que comparto, por ser garante de la autonomía territorial–, al adelantar el juicio de proporcionalidad de la medida, debió tenerse en cuenta:

(i) que el pago de la seguridad social en salud y riesgos laborales no es ni cuantitativa ni cualitativamente equiparable al pago de los honorarios de los ediles;

(ii) que la ley no obliga que la primera de las erogaciones deba hacerse exclusivamente con cargo a recursos endógenos, y (iii) que el ordenamiento constitucional ha fortalecido las fuentes de ingreso exógenas de los municipios, así como la libertad en su destinación, lo que impacta el peso relativo de la autonomía municipal de cara al cumplimiento de obligaciones dinerarias de carácter universal con impacto nacional ( como ocurre con el SGSS en salud ).

12. Finalmente, me resulta oportuno destacar que el pago de la seguridad social de los ediles municipales, aunque territorialmente electiva, es una medida de claro cuño democrático. Por tal razón, la defensa de la autonomía territorial no puede eclipsar la importancia constitucional de este tipo de medidas. Desde el punto de vista histórico, la existencia de incentivos para quienes ejercen cargos de representación popular –sean estos monetarios o de otra naturaleza– es una condición sine qua non de la democratización del gobierno representativo [183] , de ahí que el Estado –en cabeza de las entidades territoriales– deba avanzar en su garantía y reconocimiento.

VLADIMIR FERNÁNDEZ ANDRADE Magistrado [1] “Por la cual se dictan normas para modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios”.

[2] “Por la cual se autoriza el reconocimiento de honorarios a los miembros de las Juntas Administradoras Locales del País y se dictan otras disposiciones”.

[3] Corte Constitucional, sentencias C-715 de 1998, C-313 de 2002 y C-078 de 2018. [4] https://www.corteconstitucional.gov.co/secretaria/archivo.php?id=69755 [5] https://www.corteconstitucional.gov.co/secretaria/archivo.php?id=73558 [6] De acuerdo con el informe de la Secretaría General de esta Corporación, el auto que fue proferido el 4 de diciembre de 2023 fue notificado por estado del 6 de diciembre siguiente. Por lo tanto, el término para corregir la demanda transcurrió entre los días 7, 11 y 12 de diciembre de 2023.

[7] Auto del 19 de enero de 2024, p. 9. [8] https://www.corteconstitucional.gov.co/secretaria/archivo.php?id=89743 [9] Auto 1271 del 25 de julio de 2024, p. 8.

[10] A través de los numerales segundo y tercero del Auto del 9 de octubre de 2024 se le solicitó a la Federación Nacional de Municipios y a los alcaldes de los municipios de Apartadó y Turbo (Antioquia); Magangué y Turbaco (Bolívar); Duitama (Boyacá);

Florencia (Caquetá); Quibdó (Chocó); Girardot, Fusagasugá y Zipaquirá (Cundinamarca); Pitalito (Huila); Maicao y Riohacha (La Guajira); Ciénaga (Magdalena); Ipiales y Tumaco (Nariño); Ocaña (Norte de Santander);

Dosquebradas (Risaralda); Sincelejo (Sucre), y Buenaventura, Buga, Cartago y Tuluá (Valle del Cauca) que, en el término de diez días contados a partir de la notificación de la providencia, remitieran un informe en el que de manera ordenada suministraran información sobre: (i) la forma en que los diferentes municipios financian los gastos previstos en la disposición demandada y (ii) las principales dificultades que ha supuesto su implementación.

[11] Escrito de demanda, folio 18. [12] Escrito de demanda, folio 20. [13] Sobre el particular, el demandante citó la Sentencia C-078 de 2018. Escrito de la demanda, folio 23 .

[14] Sobre el particular, el demandante citó la Sentencia C-078 de 2018. Escrito de la demanda, folio 23 . [15] El demandante mencionó tres situaciones: “(i) la Constitución lo ordena o autoriza expresamente; (ii) resulta precisa para proteger el patrimonio de la Nación o para mantener la estabilidad constitucional o macroeconómica interna o externa, o (iii) las condiciones sociales y la naturaleza de la medida lo exijan por trascender el ámbito simplemente local o regional”.

Al respecto, citó la Sentencia C-262 de 2015. Cfr. Escrito de demanda, folio 20. [16] Escrito de corrección de la demanda, folio 6. [17] Cfr.

https://www.corteconstitucional.gov.co/secretaria/archivo.php?id=92345 [18] Cfr. https://www.corteconstitucional.gov.co/secretaria/archivo.php?id=92362 [19] Cfr.

https://www.corteconstitucional.gov.co/secretaria/archivo.php?id=92455 [20] Escrito de la intervención, p. 2. [21] Cfr. https://www.corteconstitucional.gov.co/secretaria/archivo.php?id=92591 [22] Cfr.

https://www.corteconstitucional.gov.co/secretaria/archivo.php?id=92607 [23] Cfr. https://www.corteconstitucional.gov.co/secretaria/archivo.php?id=92611 [24] Cfr.

https://www.corteconstitucional.gov.co/secretaria/archivo.php?id=92612 [25] Cfr. https://www.corteconstitucional.gov.co/secretaria/archivo.php?id=92656 [26] Cfr.

https://www.corteconstitucional.gov.co/secretaria/archivo.php?id=92758 [27] Cfr. https://www.corteconstitucional.gov.co/secretaria/archivo.php?id=92768 [28] Escrito de la intervención, p. 1.

[29] La Universidad de Los Andes manifestó que: “agradece la invitación realizada por el despacho, no obstante lo cual no le es posible presentar consideración alguna, toda vez que en la actualidad no cuenta con personal suficiente para acometer ésta actividad”. Cfr.

https://www.corteconstitucional.gov.co/secretaria/archivo.php?id=94207 [30] Cfr. https://www.corteconstitucional.gov.co/secretaria/archivo.php?id=95698 [31] Cfr.

https://www.corteconstitucional.gov.co/secretaria/archivo.php?id=95827 [32] Escrito de intervención, p. 4. [33] Se mencionaron las sentencias C-262 de 2015, C-078 de 2018 y C-075 de 2022.

[34] El 17 de enero de 2025, la Secretaría General de la Corte Constitucional remitió al despacho sustanciador un escrito presentado por el procurador general de la Nación en el que manifestó su impedimento para rendir concepto en el proceso de la referencia. Esto al considerar que se encontraba incurso en la causal consistente en haber intervenido en la expedición de la norma objeto de control constitucional porque “particip[ó] de forma verbal y escrita durante su trámite legislativo, en ejercicio de las funciones de [su] otrora condición de secretario general del Senado de la República”. Refirió que dicha participación se evidenciaba en las gacetas del Congreso 603 de 2015, 362 de 2016, 91 de 2017 y 1128 de 2019. Mediante Auto 285 del 6 de marzo de 2025, la Sala Plena de la Corte Constitucional declaró infundado el impedimento porque, aunque: “la participación del procurador general de la Nación, en la expedición de la norma objeto de control constitucional, fue activa y determinante en lo relativo a la organización del procedimiento legislativo”, “dicha participación no se subsume, teniendo en cuenta el cargo sobre el que le corresponde decidir a la Corte en el expediente de la referencia, dentro de la causal objetiva de impedimento prevista en el artículo 25 del Decreto 2067 de 1991, consistente en haber intervenido en la expedición de la disposición objeto de control. Tal conclusión se apoya en el hecho de que dicha intervención no guarda relación con el asunto que debe resolver este tribunal.

En efecto, el tipo de cargo planteado en la demanda y que fue admitido por el despacho sustanciador en el Auto del 9 de octubre de 2024 se fundamenta en la posible configuración de un vicio de fondo -posible desconocimiento de la autonomía territorial-, sin que sobre ello exista referencia alguna en la manifestación presentada por el procurador general de la Nación. De este modo, la Corte Constitucional evidencia que las razones invocadas por el procurador general de la Nación para motivar su impedimento en este asunto no guardan alguna relación con las funciones asumidas durante la formación de la norma cuestionada”.

[35] Cfr. https://www.corteconstitucional.gov.co/secretaria/archivo.php?id=78376 [36] Escrito de intervención, p. 13. [37] Ibid. p. 14. [38] Ibid.

[39] Ibid. [40] Ibid. p. 15. [41] De acuerdo con la jurisprudencia aplicable, la Sala Plena puede estudiar en el fallo, nuevamente, la aptitud de los cargos que se formulan en una acción de inconstitucionalidad. Al respecto, consultar sentencias C-069 de 2025 y C-035 de 2024, entre otras.

[42] Corte Constitucional, Sentencia C-1052 de 2001. (Fundamento Jurídico 3.4.2). [43] Corte Constitucional, sentencias C-382 de 2012 y C- 227 de 2015.

[44] Corte Constitucional, sentencias C-913 de 2004, C-1154 de 2005 y C-619 de 2015. [45] Corte Constitucional, sentencias C-555 de 2005 y C-614 de 2013.

[46] Corte Constitucional, Sentencias C-259 de 2008 y C-229 de 2015 . [47] Corte Constitucional, sentencias C-048 de 2006 y C-819 de 2011. [48] Corte Constitucional, sentencias C-448 de 2015 y C-219 de 1997, entre otras.

[49] Ibid. [50] Corte Constitucional, Sentencia C-358 de 2017. [51] Corte Constitucional, sentencias C-720 de 1999 y C-358 de 2017. [52] Ibid.

[53] Corte Constitucional, Sentencia C-358 de 2017. [54] Ibid. [55] Ley 136 de 1994 (artículos 121 y 122). [56] Decreto 111 de 1996 (artículo 17).

[57] Decreto 1621 de 2024 (artículo 35.a). En esa misma dirección se encuentran, por ejemplo, el Decreto 2295 de 2023 (artículo 34.a), el Decreto 2590 de 2022 (artículo 34.a), el Decreto 1793 de 2021 (artículo 33.a), el Decreto 1805 de 2020 (artículo 33.a), entre otros.

[58] Decreto 1621 de 2024 (artículo 35.b). En esa misma dirección se encuentran, por ejemplo, el Decreto 2295 de 2023 (artículo 34.b), el Decreto 2590 de 2022 (artículo 34.b), el Decreto 1793 de 2021 (artículo 33.b), el Decreto 1805 de 2020 (artículo 33.b), entre otros.

[59] Según el Consejo de Estado, el presupuesto de gastos del Estado se divide en: (i) funcionamiento, (ii) servicio de la deuda pública e (iii) inversión. En cuanto a los gastos de funcionamiento, indicó que el Decreto 2236 de 2017 (“Por el cual se liquida el Presupuesto General de la Nación para la vigencia fiscal de 2018, se detallan las apropiaciones y se clasifican y definen los gastos”) los definió como aquellos que tienen por objeto: “atender las necesidades de los órganos para cumplir a cabalidad con las funciones asignadas en la Constitución Política y la Ley”.

[60] Consejo de Estado. Sala de Consulta y Servicio Civil. Concepto del 25 de septiembre de 2018. Radicación número: 11001-03-06-000-2018-00167-00(2397). El Ministerio de Transporte le consultó a la Sala lo siguiente: “¿Es posible asumir con cargo a los recursos provenientes de las multas de tránsito, los costos generados por un cuerpo de agentes de tránsito, ya sea a través de convenios con la Policía Nacional o a través de la contratación que directamente efectúe la autoridad del tránsito del respectivo ente territorial? En esa providencia, se explicó que los gastos de funcionamiento, según el presupuesto de gastos del Estado, se dividen en: “a) gastos de personal, b) gastos generales, c) transferencias corrientes, d) transferencias de capital y e) gastos de comercialización y producción”. De este modo, la Sala conceptuó en los siguientes términos: “Los costos generados por un cuerpo de agentes de tránsito no pueden ser cubiertos con recursos provenientes de multas por infracciones de tránsito, habida cuenta que aquellos corresponden a gastos de funcionamiento, y al ser de destinación específica los dineros captados por multas, estos no pueden amparar los susodichos gastos, por prohibición expresa del artículo 3º de la Ley 617 de 2000”.

[61] Consejo de Estado. Sección Primera. Radicación número: 25000-23-24-000-2004-00960-01. [62] Ibid. [63] En ese pronunciamiento, el Consejo de Estado distinguió entre los gastos de funcionamiento, gastos de personal y gastos generales.

Señaló que de la primera categoría forman parte los relativos al pago de servicios personales asociados a la nómina, las contribuciones inherentes a ésta y los servicios personales indirectos, y de la segunda, los gastos destinados a la adquisición de bienes y servicios y al pago de impuestos, multas y transferencias. En otra oportunidad, la Sala de Consulta y Servicio Civil refirió que los gastos de funcionamiento “se han entendido tradicionalmente como los que se deben realizar en forma indispensable para el correcto y normal desenvolvimiento de la administración en general, que

pueden ser gastos de consumo, por ejemplo la conservación y reparación de edificios, renovación de bienes muebles, etc.; o retributivos de servicios, por ejemplo, el pago de sueldos, salarios, honorarios, etc. Estos gastos no significan un incremento directo del patrimonio del Estado, pero contribuyen a la productividad general del sistema económico y son tan necesarios como los gastos de inversión". Sala de Consulta y Servicio Civil. Concepto del 20 de febrero de 2014. Radicación: 11001-03-06-000-2013-00419-00.

[64] Establecido en la Resolución 3469 del 18 de noviembre de 2024. [65] Cfr. https://www.minhacienda.gov.co/apoyo-fiscal-territorial/estadisticas-de-finanzas-publicas-territoriales/ccpet-cuipo [66] Las rentas de destinación específica son: "las destinadas por ley o acto administrativo a un fin determinado". Ley 617 de 2000 (artículo 3 parágrafo 1).

[67] Constitución Política de Colombia (artículo 358), Decreto 111 de 1996 (artículo 27) y Ley 617 de 2000 (artículo 3 parágrafo 1). [68] Decreto 111 de 1996 (artículo 27).

[69] Constitución Política de Colombia (artículo 338). Sentencias C-040 de 1993 y C-101 de 2022. [70] Sentencia C-423 de 1995. [71] Ley 715 de 2001 (artículo 84).

[72] Constitución Política de Colombia (artículo 361). [73] En la Sentencia C-078 de 2018, la Corte indicó: "Las rentas propias, como es el caso de los ingresos corrientes de libre destinación (art. 3º de la Ley 617 de 2000), gozan de las mismas garantías que la propiedad y la renta de los particulares (art. 362 C.P.). De allí que la intervención del legislador sobre las mismas, sea de carácter excepcional y limitada, pues al tenor del artículo 287 Constitucional, la ley debe respetar la autonomía financiera y presupuestal de las entidades territoriales".

[74] La base argumentativa de esta sección fue tomada de la Sentencia C-086 de 2025. [75] Lo que implica que: "existe un solo legislador". Cfr.

Sentencias C-1051 de 2001 y C-054 de 2023. [76] Esto significa: "la facultad que se otorga a entidades diferentes al Estado para gobernarse por sí mismas a través de la radicación de ciertas funciones". Además, existen varios tipos de descentralización: la territorial, la funcional o por servicios, por colaboración y por estatuto de personal. Cfr.

Sentencias C-1051 de 2001 y C-054 de 2023. [77] Esto consiste en: "la capacidad de gestión independiente de los asuntos propios". Cfr. Sentencias C-1051 de 2001 y C-054 de 2023.

[78] Corte Constitucional, sentencias C-478 de 1992 y C-054 de 2023. [79] Corte Constitucional, sentencias C-506 de 1995, C-1051 de 2001 y C-054 de 2023.

[80] Corte Constitucional, sentencias C-506 de 1995 y C-054 de 2023. [81] Corte Constitucional, Sentencia C-086 de 2025. [82] Ibid. [83] El Proyecto de Acto Reformatorio de la Constitución Política de Colombia No. 2 (presentado por el Gobierno del entonces presidente César Gaviria), establecía en el artículo 1 que: "La República de Colombia es un Estado de derecho, social y democrático, en el cual se reconoce la autonomía de las entidades territoriales en el grado que establece la Constitución". En esta propuesta se descartaba el reconocimiento expreso de la forma de Estado unitario, al tiempo que se mencionaba de forma expresa el principio de autonomía de las entidades territoriales (sin consagrar un modelo de Estado federal o regional). Gaceta Constitucional No. 5 del 15 de febrero de 1991.

Disponible en: https://babel.banrepcultural.org/digital/collection/p17054coll26/id/3756 Asimismo, los proyectos No. 7 (Antonio Navarro Wolff y otros) y 104 (Orlando Fals Borda, Francisco Rojas Birry y Héctor Pineda Salazar) propusieron fórmulas cercanas a la regionalización del país, motivadas en la necesidad de transformar las lógicas territoriales del país. Ver Gacetas Constitucionales No. 8 del 19 de febrero de 1991 y No. 23 de 19 de marzo de 1991 en:

https://babel.banrepcultural.org/digital/collection/p17054coll26/id/3800 [84] Asamblea Nacional Constituyente. Informe de la Comisión Segunda de la Asamblea Nacional Constituyente del Ordenamiento Territorial. Mayo 20 de 1991, pág. 6. Disponible en:

http://babel.banrepcultural.org/digital/collection/p17054coll28/id/265/rec/49 [85] https://babel.banrepcultural.org/digital/collection/p17054coll28/id/265/rec/49 [86] Ibid. pág. 4.

[87] Ibid. pág. 5. [88] Ibid. pág. 5. [89] Para la Corte Constitucional, dicho reconocimiento involucra: “autonomía política, esto es, la capacidad de elegir a sus gobernantes (…), autonomía administrativa, es decir, la facultad de manejar los asuntos de su jurisdicción (…) y, finalmente, autonomía fiscal, que implica la potestad para fijar tributos, participar en las rentas nacionales y administrar sus recursos”. Cfr. Sentencia C-1051 de 2001.

[90] Corte Constitucional, Sentencia C-086 de 2025. [91] Esta corporación ha sostenido que: “descentralización y autonomía se desenvuelven en perfecta compatibilidad con la unidad nacional, de modo que no resulta jurídicamente atendible que, en razón de una interpretación separada de las normas que consagran estos principios, cada uno de ellos sea tomado en términos absolutos, porque al proceder de esa manera se priva de todo contenido al principio que no es tenido en cuenta y, además, se propicia una errada comprensión del que es considerado, por cuanto su adecuado y cabal sentido no proviene de su entendimiento aislado, sino de su ineludible compenetración sistemática con los restantes”. Cfr. Sentencia C-1051 de 2001.

[92] Cfr. Ley 1454 de 2011 (artículo 27) y sentencias C-978 de 2010 y SU-411 de 2020. [93] Corte Constitucional, sentencias C-1051 de 2001 y C-054 de 2023.

[94] Corte Constitucional, sentencias C-380 de 2019 y C-054 de 2023. [95] “[S] e traduce, entre otros elementos, en (i) la subordinación del ejercicio de las competencias territoriales a la ley, (ii) la asignación de competencias a la Nación para la definición de políticas que tengan aplicación en todo el territorio nacional, (iii) la posibilidad de intervenciones excepcionales en asuntos que ordinariamente son del resorte de las entidades territoriales –cuando las circunstancias así lo ameritan o exista un interés nacional de relevancia superior–, y (iv) en una administración de justicia común”.

Cfr. Sentencia C-380 de 2019, que cita la C-579 de 2001. [96] Corte Constitucional, sentencias C-380 de 2019, C-937 de 2010, C-579 de 2001 y C-535 de 1996. La Corte Constitucional también ha afirmado que el núcleo esencial de la autonomía territorial: “representa un rango variable, que se expresa en límites mínimos y máximos fijados por la Constitución. Mientras el límite mínimo está dado por [el] núcleo esencial reconocido en el texto superior, el quebrantamiento del límite máximo ´rompe los principios de organización del Estado para convertirse en independiente, en algo diferente de aquella unidad a la cual pertenecen las entidades territoriales´”. Cfr. Sentencias C-380 de 2019 y C-1258 de 2001.

[97] Corte Constitucional, sentencias C-380 de 2019, C-047 de 2022 y C-054 de 2023. [98] Corte Constitucional, Sentencia C-579 de 2001. [99] Corte Constitucional, sentencias C-579 de 2001, C-532 de 2005 y C-937 de 2010.

[100] Ibid. [101] Corte Constitucional, sentencias C-448 y C-532 de 2005, C-615 de 2013, entre otras. [102] Corte Constitucional, Sentencia C-389 de 2021.

[103] Corte Constitucional, sentencias C-219 de 1997 y C-389 de 2021. [104] Corte Constitucional, sentencias C-219 de 1997 y C-389 de 2021. [105] Corte Constitucional, sentencias C-720 de 1999 y C-389 de 2021.

[106] Corte Constitucional, sentencias C-1183 de 2008 y C-389 de 2021. [107] Corte Constitucional, sentencias C-926 de 2005 , C-346 de 2017 y C-389 de 2021.

[108] Corte Constitucional, sentencias C-262 de 2015, C-155 de 2016 y C-389 de 2021. [109] Corte Constitucional, sentencias C-089 de 2001, C-533 de 2005, C-262 de 2015, C-346 de 2017, C-358 de 2017, C-094 de 2018, C-130 de 2018, C-254 de 2020 y C-389 de 2021.

[110] Corte Constitucional, sentencias C-262 de 2015, C-254 de 2020 y C-389 de 2021. [111] Corte Constitucional, sentencias C-189 de 2019 y C-389 de 2021.

[112] Corte Constitucional, Sentencia C-219 de 1997. [113] Corte Constitucional, Sentencia C-448 de 2005. [114] Corte Constitucional, Sentencia C-533 de 2005.

[115] Corte Constitucional, Sentencia C-358 de 2017 [116] Corte Constitucional, Sentencia C-078 de 2018. [117] Corte Constitucional, Sentencia C-254 de 2020.

[118] Corte Constitucional, Sentencia C-189 de 2019. [119] Corte Constitucional, Sentencia C-495 de 1998. [120] Corte Constitucional, Sentencia C-089 de 2001.

[121] Corte Constitucional, Sentencia C-910 de 2004. [122] Corte Constitucional, Sentencia C-1183 de 2008. [123] Corte Constitucional, Sentencia C-926 de 2005.

[124] Corte Constitucional, Sentencia C-262 de 2015. [125] Corte Constitucional, Sentencia C-358 de 2017. [126] Corte Constitucional, Sentencia C-094 de 2018.

[127] Corte Constitucional, sentencias T-414 de 2009, T-642 de 2010 y T-64 de 2013, entre otras. [128] El artículo 22 de la Declaración Universal de Derechos Humanos establece que: “Toda persona, como miembro de la sociedad, tiene derecho a la seguridad social, y a obtener, mediante el esfuerzo nacional y la cooperación internacional, habida cuenta de la organización y los recursos de cada Estado, la satisfacción de los derechos económicos, sociales y culturales, indispensables a su dignidad y al libre desarrollo de su personalidad”. || El artículo 16 de la Declaración Americana de los Derechos de la Persona afirma que: “Toda persona tiene derecho a la seguridad social que le proteja contra las consecuencias de la desocupación, de la vejez y de la incapacidad que, proveniente de cualquier otra causa ajena a su voluntad, la imposibilite física o mentalmente para obtener los medios de subsistencia”.

|| El artículo 9 del Pacto Internacional de Derechos Sociales y Culturales señala que “Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen el derecho de toda persona a la seguridad social, incluso al seguro social”. || El artículo 9 del Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales prescribe que: “Toda persona tiene derecho a la seguridad social que la proteja contra las consecuencias de la vejez y de la incapacidad que la imposibilite física o mentalmente para obtener los medios para llevar una vida digna y decorosa. En caso de muerte del beneficiario, las prestaciones de seguridad social serán aplicadas a sus dependientes”. || El Código Iberoamericano de la Seguridad Social (aprobado por la Ley 516 de 1999), en su artículo 1°, establece que reconoce a la Seguridad Social como un derecho inalienable del ser humano.

[129] Corte Constitucional, Sentencia C-575 de 1992. [130] Corte Constitucional, sentencias C-823 de 2006 y T-948 de 2013, entre otras. [131] Ibid.

[132] Corte Constitucional, Sentencia T-948 de 2013. [133] Corte Constitucional, Sentencia C-529 de 2010. [134] Corte Constitucional, Sentencia C-529 de 2010 (fundamento jurídico 4.2.1).

[135] Ibid. [136] En la Sentencia C-529 de 2010 se mencionaron: “la falta de ingresos en la vejez o en la invalidez, el súbito desempleo, la ausencia imprevista de un generador de ingresos en el hogar, una enfermedad catastrófica no anticipada”.

[137] Definidos en el artículo 8 y subsiguientes de la Ley 100 de 1993. [138] Corte Constitucional, Sentencia T-948 de 2013. En el mismo sentido, sentencias T-284 de 2007 y T-164 de 2013, entre otras.

[139] Corte Constitucional, sentencias C-760 de 2004 y C-529 de 2010. [140] Ley 797 de 2003 (artículo 2). [141] Inicialmente regulado en los artículos 249 a 256 de la Ley 100 de 1993 y, posteriormente, desarrollado por la Ley 1562 de 2012.

[142] Ley 1562 de 2012 (artículo 1). [143] Corte Constitucional, sentencias C-1089 de 2003 y T-948 de 2013. [144] Ibid. [145] Corte Constitucional, sentencias C-413 de 1996, C-219 de 1997, C-495 de 1998, C-089 de 2001, C-262 de 2015, C-358 de 2017, C-078 de 2018, C-463 de 2020 y C-389 de 2021.

[146] La anterior redacción que proponía el proyecto de ley establecía lo siguiente: “Artículo 2o. El artículo 42 de la Ley 1551 de 2012, se modifica y adiciona, quedando así: || Artículo 42. Juntas Administradoras Locales. En cada una de las Comunas o Corregimientos habrá una Junta Administradora local, integrada por no menos de tres (3) ni más de nueve (9) miembros, elegidos por votación popular para períodos de cuatro (4) años, que deberán coincidir con el período del Alcalde y de los Concejos Municipales. Los municipios, por iniciativa de sus Alcaldes y mediante acuerdo de sus Concejos, establecerán el número de ediles por cada corregimiento o comuna, teniendo en cuenta el número de habitantes.

Los municipios, cuya población sea superior a cien mil (100.000) habitantes, establecerán el pago de honorarios a los miembros de las juntas administradoras locales, los municipios con una población inferior a cien mil (100.000) habitantes podrán establecer el pago de honorarios a los miembros de las juntas administradoras locales . Los honorarios se establecerán por iniciativa de sus alcaldes y mediante acuerdo de sus Concejos municipales, hasta por dos (2) Unidades de Valor Tributario UVT, por asistencia a las sesiones plenarias y a Comisiones, por el máximo de sesiones previsto en esta ley. || Parágrafo 1o. La fuente de ingresos de la cual se genera la financiación de los honorarios debe ser de los ingresos corrientes de libre destinación que el distrito o municipio tenga establecidos en su respectivo presupuesto. || Parágrafo 2o. En aquellos municipios cuya población sea superior a cien mil (100.000) habitantes, los alcaldes garantizarán la seguridad social en salud y riesgos laborales de los ediles, con un ingreso base de cotización de un (1) salario mínimo legal mensual vigente y sin que esto implique vinculación laboral con la entidad territorial, a través de la suscripción de una Póliza de Seguros con una compañía reconocida oficialmente de conformidad con el reglamento que para tal efecto expida el Concejo Municipal. En materia pensional los miembros de las Juntas Administradoras Locales gozarán de los beneficios establecidos por el artículo 26 de la Ley 100 de 1993. También deberá suscribirles una póliza de vida en los términos del artículo 68 de la Ley 136 de 1994. || Las Juntas Administradoras Locales tendrán hasta 80 sesiones ordinarias y 20 extraordinarias en el año; la ausencia injustificada en cada período mensual de sesiones a por lo menos a la tercera parte de ellas, excluirá al miembro de la Junta Administradora Local de los beneficios contemplados en el presente artículo. || Cuando concurran faltas absolutas de los miembros de las Juntas Administradoras Locales, quienes ocupen las vacantes tendrán derecho a los beneficios a que se refiere este artículo, desde el momento de su posesión y hasta que concluyan el período respectivo. || Parágrafo 3o. En los Concejos de Gobierno Municipal, deberá convocarse al representante de las Juntas Administradoras Locales, escogido por estas entre sus presidentes, quien tendrá derecho a voz”.

[147] Que modificó y adicionó el artículo 42 de la Ley 1551 de 2012. [148] De conformidad con lo previsto en los artículos 167 de la Constitución y 32 del Decreto 2067 de 1991.

[149] El Gobierno Nacional también planteó una objeción por inconveniencia (por considerar que la medida generaba un impacto fiscal negativo). En concordancia con lo establecido en la Sentencia C-284 de 2016, la Corte Constitucional determinó que era incompetente para pronunciarse sobre dicha objeción.

[150] Corte Constitucional, Sentencia C-078 de 2018 (sección 3.3 párrafo 5). [151] Ibid. Sección 3.3 párrafo 6. [152] Como es el caso de los ingresos corrientes de libre destinación señalados en el artículo 3 de la Ley 617 de 2000.

[153] Ibid. Sección 3.5 párrafo 8. [154] Ibid. Sección 3.5 párrafo 11.4 [155] Ibid. Sección 3.5 párrafo 12. [156] Corte Constitucional, Sentencia C-715 de 1998 (fundamento jurídico 3.2).

[157] Ibid. [158] Ibid. [159] Ibid. [160] Ibid. [161] Corte Constitucional, sentencias C-715 de 1998, C-313 de 2002 y C-078 de 2018. [162] Corte Constitucional, Sentencia C-529 de 2010.

[163] Ibid. [164] Ibid. [165] Ibid. [166] Ibid. [167] Ibid. [168] Ibid. [169] Corte Constitucional, sentencias C-543 de 2007 y T-948 de 2013.

[170] Corte Constitucional, Sentencia T-948 de 2013. [171] Corte Constitucional, Sentencia T-948 de 2013. [172] Esta conclusión no implica la modificación de una de las condiciones definidas por la jurisprudencia constitucional para la intervención del legislativo en los recursos endógenos de los entes territoriales y que está relacionada con la autorización expresa en la Constitución.

Dicha autorización constitucional puede cumplirse, bien por existir un mandato específico, o cuando esta pueda derivarse de un mandato inequívoco como, por ejemplo, ocurre en este caso para garantizar derechos fundamentales.

[173] Ver párrafo 104 supra. [174] Corte Constitucional, sentencias C-075 de 2022, C-353A de 2021, C-078 de 2018. Al respecto, en la Sentencia C-078 de 2018, la Sala Plena determinó lo siguiente:

“ en virtud del principio de autonomía financiera y presupuestal de las entidades territoriales, si bien el legislador es competente para regular el reconocimiento y pago de honorarios a los ediles, le está vedado imponer dicha carga a determinados municipios, en función de su población e incluso afectar de manera parcial sus recursos, por cuanto se trata de una medida de intervención desproporcionada en una fuente endógena de financiación”.

[175] Gaceta 603 de 2015 del Senado de la República, mediante la cual se publicó la iniciativa legislativa que culminó con la expedición de la Ley 2086 de 2021. Consultar en el siguiente enlace:

http://svrpubindc.imprenta.gov.co/senado/index2.xhtml?ent=Senado&fec=20-8-2015&num=603&consec=42554 [176] Contenida tanto en la Ley 136 de 1994 (artículo 6) como en la Ley 617 de 2000 (artículo 2).

[177] Ibid. [178] Corte Constitucional, Sentencia C-448 de 2005. [179] Corte Constitucional, Sentencia C-219 de 1997. [180] Ibid. [181] Corte Constitucional, Sentencia C-078 de 2018.

[182] El artículo 78 de la Ley 715 de 2001, modificado por el artículo 21 de la Ley 1176 de 2007, establece que “[l] os municipios clasificados en las categorías 4ª, 5ª y 6ª, podrán destinar libremente, para inversión u otros gastos inherentes al funcionamiento de la administración municipal, hasta un cuarenta y dos por ciento (42%) de los recursos que perciban por la Participación de Propósito General ”.

[183] Cf . Joaquín Abellán, Conceptos políticos fundamentales: Democracia (Madrid: Alianza Editorial, 2011), pp. 35-36.

**Fuente:** Corte Constitucional, relatoría oficial. Documento original: https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2025/C-316-25.htm
Copia de consulta hecha el 29 de octubre de 2026 desde el texto oficial publicado por la Corte Constitucional. Es informativa: el texto que vale es el que publica la Corte Constitucional.